



Libertà culturale o morte culturale

Alcuni dei dibattiti che maggiormente dividono la società oggi riguardano l'identità e la diversità culturali – in contesti assai diversi tra loro, in molti modi differenti. Questi dibattiti possono vertere sulla scelta della lingua ufficiale (la nuova costituzione dell'Afghanistan), sulla rappresentanza politica di gruppi etnici o religiosi (i sunniti e gli sciiti in Iraq), sulle relazioni tra stato e religione (i musulmani in Francia), sulle rivendicazioni delle popolazioni indigene contro le attività minerarie di aziende multinazionali (regione brasiliana dell'Amazzonia), sulle politiche di immigrazione (Regno Unito) o sulle procedure di naturalizzazione (Germania). Tali tensioni possono anche essere all'origine di violenti conflitti (Ruanda, Jugoslavia). La globalizzazione aggiunge ancora un'ulteriore dimensione, perché i gruppi etnici, le popolazioni indigene e gli stati nazione contestano gli accordi internazionali sul commercio e gli investimenti, in quanto diminuiscono la diversità culturale.

In tutto il mondo gli individui sono più determinati nell'esigere rispetto per le proprie identità culturali. Spesso le loro sono esigenze di giustizia sociale, richieste di avere una voce più forte in politica. Ma non è tutto. Chiedono anche riconoscimento e rispetto (riquadro 2.1). A queste persone importano i posti di lavoro e le scuole. Ma importa anche che la loro storia sia riconosciuta, gli eroi rispettati e le feste religiose considerate festività ufficiali. E importa sapere se loro e i loro figli vivranno in una società eterogenea piuttosto che in una dove ogni individuo dovrà conformarsi a un'unica cultura dominante.

Molti stati si trovano nell'urgenza di soddisfare tali esigenze. Ma soddisfarle può costituire una minaccia per le élite al governo che impongono la loro lingua, la loro religione e il loro modo di vivere per consolidare il potere e il controllo dello stato. E molti stati temono che il riconosci-

mento di diverse identità impedisca di raggiungere altri importanti obiettivi: l'unità dello stato, la crescita economica, lo sviluppo, la democrazia, la pace e la stabilità.

Le persone sono state perseguitate a causa delle loro identità per millenni. Ma sopprimere delle identità sta diventando sempre più difficile nel mondo odierno. È difficile sopprimere dei movimenti politici a favore del riconoscimento culturale senza fare ricorso a forme estreme di repressione o alla violenza, strategie meno perseguibili nel mondo di oggi, caratterizzato dalla comunicazione istantanea e da forti reti internazionali a difesa dei diritti umani.

In tutto il mondo gli individui sono più determinati nell'esigere rispetto per le proprie identità culturali.

RIQUADRO 2.1

Due aspetti dell'esclusione culturale

La libertà culturale è la libertà che le persone hanno di scegliere la propria identità – di essere chi sono – e di vivere senza essere escluse da altre scelte che sono importanti per loro. La libertà culturale viene violata attraverso il mancato rispetto o riconoscimento dei valori, delle istituzioni o dei modi di vita dei gruppi culturali e attraverso la discriminazione e lo svantaggio basati sull'identità culturale.

Esclusione basata sul modello di vita

L'esclusione basata sul modello di vita si verifica quando lo stato o il costume sociale denigrano o sopprimono la cultura di un gruppo, che comprende la lingua, la religione oppure gli usi tradizionali o gli stili di vita. Occorrono politiche apportatrici di una qualche forma di riconoscimento pubblico, accoglienza e sostegno alla cultura di un gruppo. Mediante simili politiche di inclusione culturale i membri del gruppo vedono la propria cultura nei simboli e nelle istituzioni dello stato e nel rispetto della società.

Esclusione dalla partecipazione

Con esclusione dalla partecipazione –

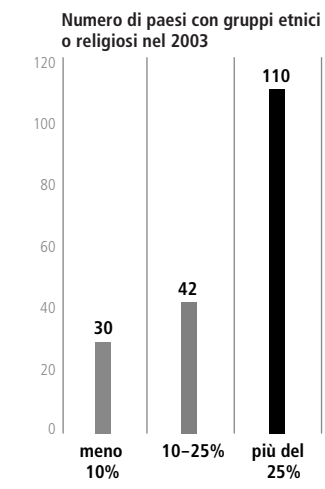
esclusione sociale, economica e politica lungo linee etniche, linguistiche o religiose – si intende una discriminazione o uno svantaggio basati sull'identità culturale. Queste esclusioni agiscono attraverso politiche discriminatorie varate dallo stato (come la negazione della cittadinanza o del diritto di voto o di candidatura a determinate cariche), discriminazioni passate a cui non si è posto rimedio (un rendimento inferiore nel campo dell'istruzione) o la pratica sociale (ad esempio il minor accesso ai mezzi di comunicazione per il punto di vista di un certo gruppo culturale o la discriminazione nei colloqui di lavoro). Occorrono approcci che integrino politiche multiculturali e strategie per lo sviluppo umano.

Rimedi specifici necessari

L'esclusione basata sul modello di vita, l'esclusione sociale, economica e politica e alcune delle loro cause (considerare «arretrate» alcune culture) si rafforzano reciprocamente in grande misura. Ogni tipo di esclusione richiede un'analisi e rimedi specifici.

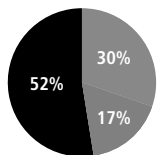
Fonte: Capitolo 1 e Kymlicka 2004.

Figura 2.1 La maggior parte dei paesi è culturalmente varia



Percentuale della popolazione mondiale

■ meno del 10% della popolazione
 ■ 10-25% della popolazione
 ■ più del 25% della popolazione



Nota: Le percentuali si riferiscono a tutti i gruppi etnici o religiosi a esclusione dei più grandi.
 Fonte: CIA 2003.

Tutti i paesi, e il mondo nel suo complesso, si confrontano con l'esigenza di promuovere la diversità ed espandere le scelte culturali di tutte le persone. Non si tratta di sfide riservate a qualche «stato multi-etnico», perché non esiste praticamente nessun paese omogeneo. I quasi 200 paesi del mondo comprendono all'incirca 5.000 gruppi etnici¹. Due terzi dei paesi possiedono più di un gruppo etnico o religioso che rappresenta almeno il 10% della popolazione². Molti paesi hanno ampie popolazioni indigene che sono state emarginate dalla colonizzazione e dai coloni.

Il ritmo della migrazione internazionale è aumentato, con effetti impressionanti su alcune città. A Toronto il 44% della popolazione è nato al di fuori del Canada³. In un modo o nell'altro ogni paese è una società multiculturale – contenente gruppi etnici, religiosi, linguistici e razziali, i cui componenti condividono particolari legami con un certo patrimonio, una certa cultura, certi valori e un certo modo di vivere.

Nel programma per lo sviluppo umano nel XXI secolo la diffusione della libertà culturale è una sfida importante e spesso trascurata (riquadro 2.2). Questo capitolo analizza la natura di tale sfida.

La libertà culturale – una dimensione inesplorata dello sviluppo umano

Lo sviluppo umano riguarda le persone. Riguarda l'ampliamento, per le persone, delle possibilità di scegliere cosa fare e cosa essere nella vita a seconda dei loro valori. Una buona parte del lavoro sullo sviluppo umano – compresi l'indice di sviluppo umano e i precedenti *Rapporti sullo sviluppo umano* – si è incentrata sull'estensione dell'accesso alla sanità e all'educazione, sulla crescita a favore dei poveri e sulla democratizzazione, considerandole le sfide più importanti. Ma, come spiega il capitolo 1, le persone devono anche essere libere di essere quelle che sono e di scegliere di conseguenza la loro identità culturale – di thai, di quacchero, di parlante wolof, di sudafricano di origine indiana – nonché di godere del rispetto altrui e di vivere dignitosamente. Inoltre, esse devono essere libere di operare scelte culturali senza penalizzazioni, senza essere escluse da altre scelte – riguardanti il posto di lavoro, l'istruzione scolastica, l'abitazione, l'assistenza sanitaria, la partecipazione politica e molte altre opportunità cruciali per il benessere umano. Deve essere data loro la possibilità di scegliere molteplici identità – di thai e musulmano, ad esempio, oppure di wolof e senegalese.

Il messaggio centrale di questo Rapporto

RIQUADRO 2.2

La definizione dei diritti culturali viene dopo i diritti civili, politici, economici e sociali: perché?

Tra le cinque categorie di diritti umani – civili, culturali, economici, sociali e politici – i diritti culturali hanno ricevuto la minima attenzione. La prima risoluzione mai adottata dalla Commissione sui diritti umani rispetto ai diritti culturali è stata quella decisa nel 2002, riguardante la «Promozione del godimento dei diritti culturali di ciascuno e rispetto delle differenti identità culturali».

Questa disattenzione affonda le sue radici negli accesi dibattiti che sono nati durante la stesura della bozza della Dichiarazione universale dei diritti umani. Argomento della discussione era se i diritti culturali dovessero riconoscere in maniera esplicita i diritti delle minoranze oppure semplicemente affermare il diritto dell'individuo a «prendere parte alla vita culturale della comunità». Il Canada, gran parte dei paesi dell'America Latina e gli Stati Uniti si espressero a sfavore dei diritti delle minoranze, mentre i paesi del blocco orientale e l'India vi si dichiararono favorevoli. Alla fine i diritti delle minoranze non furono riconosciuti. Solo nel 1966 la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici riconobbe che

alle persone appartenenti a minoranze etniche, linguistiche o religiose non doveva «essere negato il diritto, in comunità con altri membri del loro gruppo, di godere della propria cultura, di professare e praticare la propria religione o di usare la propria lingua».

Queste riserve riflettono il senso di disagio che circonda il concetto di diritti culturali:

- I diritti culturali possono provocare discussioni sul relativismo culturale, discussioni che usano la cultura per difendere la violazione dei diritti umani.
- È difficile rendere operazionali i diritti culturali perché sono legati al concetto di cultura, che è un obiettivo mobile.
- I diritti culturali, secondo alcuni, sono un «lusso» di cui occuparsi quando tutti gli altri diritti sono stati raggiunti.
- I diritti culturali non possono essere soddisfatti senza affrontare i «mali» culturali che esistono nelle società. Vi sono tradizioni e pratiche che violano i diritti umani. Gli stati sono cauti nel riconoscere questi mali.
- I diritti culturali evocano il pauroso spettro dell'identità di gruppo e dei di-

ritti di gruppo che alcuni temono come la minaccia dello stato nazione.

Alcuni teorici di diritti umani e di filosofia politica affermano che garantire i diritti civili e politici degli individui – come la libertà di culto, di parola e di associazione – è sufficiente a permettere loro di seguire liberamente le proprie credenze e pratiche religiose.

Nonostante il suo lento avvio, il lavoro degli enti per i diritti umani ha compiuto importanti progressi nel chiarire su quali elementi si basano i diritti umani di partecipazione alla vita culturale, tra cui l'uguaglianza e la non discriminazione, la libertà da interferenze al godimento della vita culturale e la libertà di creare e contribuire a essa, la libertà di scegliere a quale cultura e a quale vita culturale prendere parte, la libertà di divulgare, la libertà di cooperare a livello internazionale e la libertà di partecipare alla definizione e all'attuazione di politiche sulla cultura. Al di sopra di tutti questi elementi sta il principio fondamentale per cui i diritti culturali sono parte inscindibile dei diritti umani, anche se non tutti i costumi o tutte le pratiche sono un diritto.

Fonti: Stamatopoulou 2002; Kymlicka 2004; e Arizpe 2004.

to è che le società dovrebbero accogliere, non già sopprimere, queste identità molteplici e complementari. La sfida per i *policy-maker* del XXI secolo consiste nell'ampliare le scelte – in modo che le persone non debbano rinunciare alle proprie identità per avere accesso all'intera gamma di opportunità sociali ed economiche.

Diverse forme e origini delle rivendicazioni di libertà culturale

Nel corso della storia, in tutte le regioni del mondo, le identità culturali sono state soppresse. Conquistatori, colonizzatori, despotti e, non di meno, governi eletti democraticamente hanno tentato di imporre una lingua, una religione o un modo di vivere particolare alle persone sotto il loro governo. In alcune località le culture non favorite sono state etichettate come «inferiori» o «arretrate». In altre, come nel Sud Africa dell'apartheid, i governanti hanno cercato di tenere le persone separate, in parte negando ad alcuni gruppi gli stessi diritti di cittadinanza e di partecipazione di cui gli altri godevano. Peggiori tra tutti sono stati quei luoghi in cui si è tentato di annientare dei gruppi mediante il genocidio, come è avvenuto nella Germania nazista e in Ruanda.

Da questo deriva un'eredità di esclusione culturale largamente diffusa, sia di «esclusione basata sul modello di vita» sia relativa alla partecipazione politica, sociale ed economica, lungo linee etniche, linguistiche o religiose («esclusione dalla partecipazione»). Questo Rapporto analizza tali esclusioni in tre categorie: le minoranze negli stati multietnici, le popolazioni indigene e i migranti.

Minoranze in stati multietnici. Oltre 150 paesi possiedono significativi gruppi etnici o religiosi minoritari e solo 30 paesi non hanno una minoranza religiosa o etnica che costituisca almeno il 10% della popolazione (figura 2.1). Un esempio è dato dai gruppi etnici negli ex stati coloniali, specialmente dell'Africa, dove i confini non coincisero con le identità etniche, creando stati estremamente eterogenei. Nella maggior parte di questi gruppi i membri condividono una storia comune o almeno percepiscono l'esistenza di un'esperienza condivisa.

Non tutti questi gruppi subiscono discriminazioni o sono svantaggiati, e le situazioni cui essi fanno fronte variano molto. Gli afroamericani hanno un tasso di disoccupazione doppio e un tasso di mortalità infantile quasi triplo rispetto alla loro

controparte bianca (si veda la figura 3.4 del capitolo 3). Sono anche insufficientemente rappresentati in politica nelle camere alte e basse delle legislature. Le battaglie per i diritti civili, però, hanno portato a un maggiore rispetto verso la cultura afroamericana e all'affermazione dell'identità afroamericana come motivo di orgoglio. Altre minoranze potranno essere privilegiate dal punto di vista economico, ma trovarsi in una posizione marginale per quanto riguarda la cultura o la politica. In Indonesia le persone di etnia cinese costituiscono il 3% della popolazione, ma controllano circa il 70% dell'economia privata⁴. Nonostante il loro potere economico, esse subiscono limitazioni all'istruzione e all'editoria in lingua cinese. In molti paesi del sud-est asiatico i residenti di origine cinese sono considerati «stranieri» anche nel caso in cui vi abbiano vissuto per generazioni.

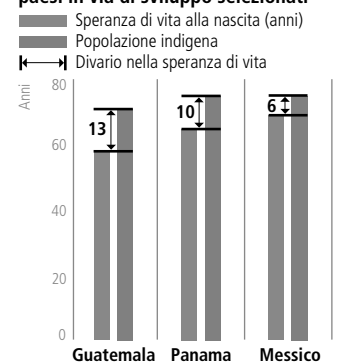
Per alcuni gruppi la discriminazione è più ampiamente diffusa. I rom dell'Europa orientale hanno tassi di disoccupazione che si aggirano mediamente sul 45% e superano il 60% in alcune aree. Patiscono anche condizioni sanitarie e di vita inferiori agli standard⁵. In Serbia e Montenegro solo un bambino rom su tre ha frequentato la scuola primaria e non più dello 0,4% dei rom serbi possiede un'istruzione di livello universitario⁶. Spesso visti come individui pigri, poco puliti, incolti e dediti a piccoli furti, i rom subiscono ingiustamente violenti attacchi in paesi come la Bulgaria, la Repubblica Ceca e la Slovacchia⁷.

Popolazioni indigene. Circa 300 milioni di persone fanno parte dei gruppi indigeni del mondo⁸, il che equivale a circa 4.000 lingue in oltre 70 paesi⁹. I 50 milioni di indigeni dell'America Latina costituiscono l'11% della popolazione della regione. Gli indigeni non sono sempre in minoranza¹⁰. In Bolivia e in Guatemala essi costituiscono più di metà della popolazione¹¹.

Questi gruppi sono gli eredi di culture uniche e di modi unici di relazionarsi con le altre persone e l'ambiente. Essi mantengono caratteristiche politiche, culturali ed economiche distinte da quelle della società predominante. Nell'Asia australe, nelle Americhe e altrove, troppo spesso il suono dei passi stranieri sul suolo indigeno è stato un presagio di morte. La conquista militare, la distruzione ecologica, il lavoro forzato e le malattie mortali hanno ridotto le popolazioni indigene delle Americhe e dell'Australia del 95%¹². Nella sola Australia circa 500 lingue sono andate perdute dall'arrivo degli europei¹³.

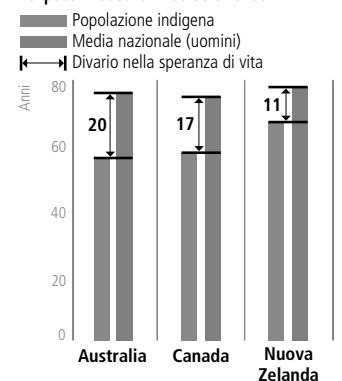
Figura 2.2 **Le persone indigene possono avere minore speranza di vita... 1997-2000a**

Divario nella speranza di vita tra le persone indigene e non indigene nei paesi in via di sviluppo selezionati



Fonte: anno 1993 (percentuale di popolazioni indigene); WHO 2001 (Guatemala); Messico, Ministero della sanità 2004 (Messico); UNDP 2002b (Panama).

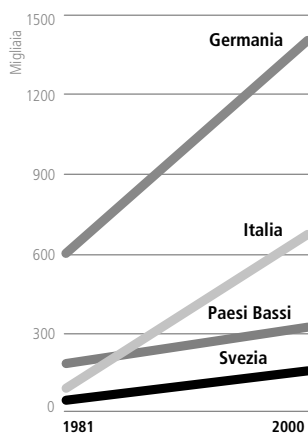
Divario nella speranza di vita tra gli uomini indigeni e la media nazionale per gli uomini nei paesi industrializzati selezionati



Nota: I dati si riferiscono al più recente anno disponibile durante il periodo specificato. Fonte: Iustitiano e Litchfield 2003 (Canada), Australian Bureau of Statistics 2004 (Australia); WHO 2001 (Nuova Zelanda).

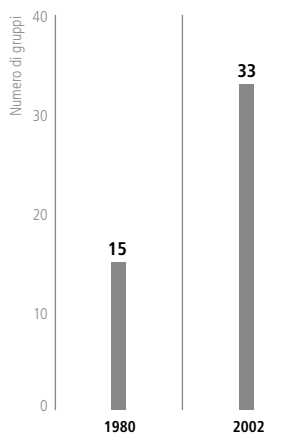
Figura 2.3 **La popolazione di migranti non europei dell'Europa è aumentata in modo notevole**

Popolazione nata all'estero proveniente da paesi extraeuropei (migliaia)



... e i migranti provengono da un numero maggiore di paesi

Gruppi di migranti presenti in Svezia con una popolazione superiore a 1000 persone



Fonte: Wanner 2002; Statistics Sweden 2004.

Per quelli che restano, la battaglia continua. Le popolazioni indigene del mondo condividono molte sfide, come quelle della povertà, della sanità insufficiente (figura 2.2) e dell'istruzione. Mentre molti gruppi identificabili culturalmente vivono, in questi ambiti, situazioni di disuguaglianza, le persone indigene hanno in comune alcuni problemi distinti. Spesso il possesso delle terre che utilizzano a scopo produttivo e per conservare legami di carattere storico e spirituale non è sicuro per loro e i terreni vengono quindi acquistati per la produzione di legname, attività minerarie, turismo e infrastrutture. Se due secoli fa gli indigeni occupavano gran parte degli ecosistemi terrestri, oggi hanno il diritto legale di usare circa il 6% del territorio del pianeta. E in molti casi questi diritti sono parziali o condizionati¹⁴. Nella maggior parte dei paesi del sud-est asiatico, ad esempio, non vi sono leggi che garantiscano alle persone indigene il diritto alla loro terra. E non è solo la loro terra ad essere bramata e presa – lo è anche il loro sapere. Le aziende multinazionali ne hanno scoperto il potenziale commerciale ed ora è in atto una corsa ai brevetti, alle privatizzazioni e alle appropriazioni.

Migranti. Il numero di migranti internazionali – le persone cioè che vivono al di fuori del loro paese di origine – è più che raddoppiato dalla metà degli anni '70, arrivando all'incirca a 175 milioni¹⁵. I numeri sono aumentati in modo più repentino nei paesi più ricchi. La quantità di migranti verso l'Unione Europea provenienti da paesi extraeuropei è salita del 75% dal 1980¹⁶. I migranti, inoltre, provengono da un numero più vasto di paesi e questo porta alla convivenza di più persone di culture diverse. A Londra i bambini delle scuole statali parlano all'incirca 300 lingue differenti¹⁷. E in Svezia i migranti arrivano dal doppio dei paesi da cui provenivano nel 1980 (si veda la figura 2.3 e gli aspetti chiave 5.1 del capitolo 5)¹⁸.

Sebbene l'afflusso sia più rapido nei paesi più ricchi, la migrazione è una questione che tocca tutte le regioni. Si è verificato uno spostamento di persone dai paesi in via di sviluppo più poveri a quelli più prosperi (come nel caso della migrazione verso i paesi ricchi di petrolio negli anni '70 e '80) e dai paesi che attraversavano periodi di agitazione politica o persecuzione ai paesi vicini (si veda la figura 5.2 del capitolo 5). Di conseguenza, 10 dei 15 paesi con la più alta percentuale di residenti nati all'estero sono paesi in via di sviluppo, compresi i pri-

mi tre della lista (Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Giordania)¹⁹. L'Arabia Saudita è quinta per popolazione di nati all'estero, con oltre 5 milioni di individui²⁰.

Sia nei paesi più ricchi sia in quelli più poveri una delle massime sfide per i migranti è il loro status legale nel paese di accoglienza. Per gli immigrati esiste una sorta di «zona grigia» tra la piena cittadinanza e lo status illegale. Questa incertezza si ripercuote sulla loro partecipazione civica, quale può essere la fruizione dei servizi sanitari ed educativi, la possibilità di guidare legalmente, l'opportunità di entrare a far parte del mondo del lavoro senza subire discriminazioni. Spesso lo status legale incerto degli immigrati culmina nell'impossibilità di avere una voce nella politica e nella condizione di vulnerabilità alle violazioni dei diritti umani. Questo stato incerto mette anche a repentaglio il riconoscimento della loro identità culturale. Gli immigrati, in particolare quelli ritenuti illegali, possono andare incontro a gravi restrizioni alla costruzione di luoghi di culto, alla celebrazione di festività e all'uso di abbigliamento o simboli tradizionali o religiosi. Nel Regno Unito, ad esempio, il 69% dei musulmani intervistati avevano l'impressione che il resto della società non li considerasse una sua parte integrante²¹.

L'esclusione culturale è ampiamente diffusa

In svariati ambiti dello sviluppo umano si è lavorato molto per documentare l'andamento, nonché la natura e le dimensioni dei problemi da superare. Alcune tecniche di misurazione, sviluppate in decenni di ricerca e di tradizioni consolidate di raccolta dei dati, forniscono prove di carattere numerico: 1,2 miliardi di persone sopravvivono con meno di 1 dollaro USA al giorno²², 828 milioni vanno a letto affamati²³, 114 milioni di bambini in età da scuola primaria non vanno a scuola²⁴, 11 milioni di bambini muoiono ogni anno per cause prevenibili²⁵ e 1,8 miliardi di persone vivono in paesi privi degli elementi chiave della democrazia formale²⁶.

Cogliere l'esclusione «basata sul modello di vita» è intrinsecamente più difficile che cogliere l'esclusione sociale, economica e politica. L'esclusione basata sul modello di vita si ha quando alla cultura di un gruppo – sia esso etnico, razziale o religioso – sono negati il riconoscimento e il rispetto. Spesso si manifesta nella considerazione di una cultura come «inferiore» o nel mancato riconoscimento delle sue pratiche. Le for-

me più estreme di esclusione derivano da politiche statali mirate a sopprimere o proibire l'uso di determinate lingue o religioni oppure di altre importanti pratiche, quali l'abbigliamento, che sono indicatori visibili dell'identità, per esempio i turbanti indossati dai sikh o il velo portato dalle donne musulmane.

Tra le politiche statali di esclusione basata sul modello di vita vi sono le leggi sulla lingua ufficiale – secondo cui nella burocrazia, nei tribunali, nei servizi pubblici e nell'istruzione deve essere utilizzata una lingua nazionale – e le limitazioni delle libertà religiose. Rientrano pure nelle politiche di esclusione l'esaltazione di simboli dello stato che celebrano la storia e la cultura dei gruppi dominanti, attraverso l'istituzione di feste nazionali e il conferi-

mento di nomi a vie e palazzi, e il disinteresse verso la storia e la cultura di altri gruppi²⁷.

Esplorare l'esclusione basata sul modello di vita è difficile (riquadro 2.3). Sono pochi gli enti statistici nazionali o internazionali che la tengono sotto osservazione. Così come è avvenuto con i dati sul genere e sull'ambiente – anch'essi, a loro tempo, una novità per gli uffici statistici – questa situazione dovrà cambiare. Ma le sfide sono enormi, e non solo quelle legate agli aspetti tecnici. La lingua, la religione, la storia, l'abbigliamento, gli usi, le cerimonie e la cucina sono solo alcuni degli ambiti che definiscono l'identità culturale. Proprio come esiste una miriade di modi di intendere la «cultura», esiste una miriade di modi di limitare la libertà culturale e di non riconoscere le identità culturali. La

RIQUADRO 2.3

Misurare la libertà culturale

Finora le statistiche culturali si sono occupate principalmente della produzione e del consumo di «beni culturali» – film, libri e teatro. Ma la libertà culturale – così come i suoi opposti, cioè l'esclusione basata sul modello di vita e l'esclusione sociale, economica e politica lungo linee etniche, linguistiche o religiose – può essere misurata?

Misurare l'esclusione basata sul modello di vita

Lingua, religione, storia, abbigliamento, costumi, cerimonie, cucina e valori sono tra gli elementi che interagiscono per creare l'identità culturale. Ognuno di questi modi di intendere la cultura fornisce altrettanti modi di escludere le identità culturali, ad esempio le politiche linguistiche, il trattamento di religioni differenti, i curricula scolastici e gli atteggiamenti tenuti all'interno della società. È possibile raccogliere informazioni su questi temi, ma raramente viene fatto. Oltre ai meri problemi di disponibilità dei dati, esistono difficoltà analitiche per convertire le informazioni in numeri utili ai fini statistici. Un possibile approccio consiste nell'eseguire valutazioni qualitative – valutazioni di esperti sulla gravità della situazione – sulle problematiche importanti per molte identità culturali, come la lingua e la religione. Questo Rapporto, ad esempio, contiene informazioni tratte dal gruppo di dati *Minoranze a rischio* della University of Maryland (si vedano gli aspetti chiave 2.1), che non cattura le esclusioni culturali per intero o nel dettaglio, ma che può fornire prove utili a comprendere il problema.

Misurare l'esclusione dalla partecipazione

Più avanzata è la misurazione delle esclu-

sioni di carattere sociale, economico e, in misura minore, politico lungo linee etniche, linguistiche e religiose. Ciò che spesso manca, tuttavia, è una divisione per gruppi identificati culturalmente. Alcune raccolte di dati in effetti comprendono domande sull'identità religiosa, etnica e linguistica e alcune indagini post-censimento si concentrano specificamente su questi gruppi culturali, ma esse potrebbero essere molto più ampie e comparabili. Una questione importante è far sì che le persone possano registrare identità molteplici. L'esclusione politica è difficile da cogliere. Esistono alcuni dati concreti, come la rappresentanza in parlamento e la partecipazione dei votanti (anche se questi dati potrebbero essere ulteriormente disaggregati), ma altri temi, quali la libertà di espressione e di movimento e organizzazione, sono più difficili da cogliere e richiedono approcci qualitativi.

I passi successivi

È possibile lavorare di più a livello nazionale, dove si può avere una maggiore comprensione delle problematiche esistenti. Questo lavoro potrebbe comportare un miglioramento del monitoraggio e della raccolta dei dati – inserendo, ad esempio, domande sulle identità nei questionari dei sondaggi e nelle indagini post-censimento destinate a specifici gruppi culturali – e valutazioni qualitative. A livello internazionale, la guida di un ente statistico internazionale potrebbe focalizzare meglio quello che è un compito arduo e urgente. Ad esempio, l'Istituto di statistica dell'UNESCO ha già lavorato molto alla misurazione della cultura. L'istituzione coordinatrice potrebbe promuovere la raccolta di informazioni, come l'inclusione nei sondaggi nazionali di do-

mande sull'identità culturale, e fungere da principale depositario di questi dati. Per quanto concerne gli ambiti dell'esclusione culturale e politica che hanno un carattere più qualitativo, potrebbe essere enormemente vantaggioso affidare a un'istituzione internazionale il compito di trattare simili problematiche complesse a livello nazionale con un approccio globale.

Nessun indice di libertà culturale

Vi sono richieste non solo di produrre statistiche su temi legati alla cultura, ma di andare oltre e produrre un indice di libertà culturale. Un insegnamento tratto dall'indice di sviluppo umano e da altri indicatori compositi è che simili misure devono essere inserite in un quadro concettuale ed essere significative a fini politici, oltre che misurabili e comparabili.

Come riconosce questo Rapporto, i dati sui temi della libertà culturale sono estremamente limitati. E le sfide per catturare problematiche come la politica e la pratica sociale discriminatorie e la misura dell'emarginazione storica vissuta dai gruppi culturali sono enormi.

E non si tratta soltanto di un problema empirico. Diversamente da altri aspetti dello sviluppo umano, come la sanità e l'istruzione, in cui molti paesi fronteggiano problemi comuni, le sfide connesse alla gestione dell'esclusione culturale sono più variegate. Non sarà mai del tutto possibile paragonare il Giappone, con la sua omogeneità, alla varia India, oppure il modo in cui l'Europa affronta le problematiche poste dall'immigrazione con la maniera in cui l'America Latina va incontro alle richieste di terra e autogoverno delle popolazioni indigene.

Fonti: Goldstone 1998; Fukuda-Parr 2001; Kymlicka 2004; e Valdés 2002.

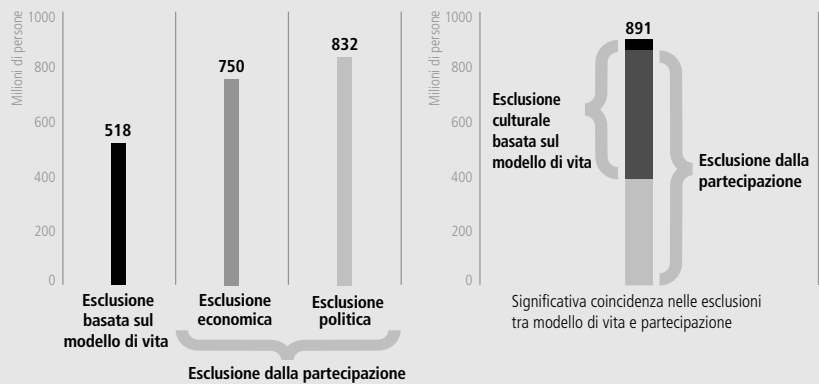
Aspetti chiave 2.1

Il gruppo di dati *Minoranze a rischio*, creato dai ricercatori del Centro per lo sviluppo internazionale e la gestione dei conflitti della University of Maryland, raccoglie solo i dati relativi a gruppi che sono vittime di discriminazione e svantaggio e che si organizzano politicamente sulla base della loro identità di gruppo. Nel concetto di discriminazione e svantaggio è compresa l'esclusione mediante politiche pubbliche e mediante la pratica sociale, che sono entrambe effetti attuali e persistenti di schemi storici di discriminazione. Questi dati descrivono lo status di un gruppo rispetto a quello della maggioranza. Se in un certo paese i gruppi minoritari non stanno peggio degli altri, la loro situazione non viene evidenziata nei dati. Sebbene così facendo possano sfuggire all'osservazione molte persone residenti in paesi in cui la libertà culturale è limitata per tutti, lo scopo centrale di questo Rapporto è di concentrarsi sulla discriminazione – cogliere il differente trattamento dei gruppi culturali nella società e la soppressione delle identità culturali.

Che cos'è una minoranza a rischio?

Il progetto si occupa di «gruppi comunitari» i cui membri spartiscono una «identità collettiva distintiva e stabile» basata sulla condivisione di una storia, una religione, una lingua, un'etnia o altri fattori. L'identità del gruppo non è rigida, immutabile o indissolubilmente legata a una sua particolare caratteristica, ma

Figura 1 **Esclusione culturale: discriminazione e situazione svantaggiata di gruppi identificati culturalmente – sotto il profilo culturale, politico ed economico**



è una percezione condivisa dal gruppo stesso o dalla società.

Mentre il progetto tiene conto di numerose variabili per ciascun gruppo, ai fini di questo Rapporto sono di particolare interesse le variabili relative alla discriminazione e allo svantaggio di carattere culturale (basati sul modello di vita), politico e socioeconomico.

- *La discriminazione e lo svantaggio culturali (basati sul modello di vita)* sono stati valutati in base alle politiche e alle pratiche discriminatorie in molti campi: restrizioni alla religione (che colpiscono gruppi con 359 milioni di membri); all'uso della lingua anche per la formazione (334 milioni); alle cerimo-

nie (305 milioni), all'aspetto esteriore e alla vita familiare (144 milioni); infine alle organizzazioni culturali. Per ciascuna categoria il progetto ha valutato le restrizioni assegnando un valore da zero (nessuna restrizione) a tre (attività sottoposte a forte restrizione). I punteggi sono stati sommati al fine di ottenere un ampio quadro delle restrizioni culturali. Il progetto ha riscontrato che 129 gruppi, circa 518 milioni di persone, affrontano almeno alcune di queste restrizioni (figura 1).

- *La discriminazione e lo svantaggio politici* sono stati classificati in base a una scala con cinque punti. Zero significa che non esiste discriminazione e un

piena comprensione della cultura e della libertà culturale rimarrà sempre al di fuori della portata della statistica.

Tuttavia è possibile cercare di ottenere un'idea approssimativa dell'ampiezza del problema basandosi su alcuni indicatori culturali essenziali come la religione, la lingua e le pratiche cerimoniali. Il gruppo di dati *Minoranze a rischio* tenta di cogliere l'esclusione delle persone e dei gruppi sulla base dell'identità culturale (si vedano gli aspetti chiave 2.1). Esso stima che circa 900 milioni di persone – all'incirca una su sette – sono discriminate o svantaggiate per la loro identità e si trovano in condizioni di esclusione culturale, economica o politica. Naturalmente queste tre categorie spesso si sovrappongono e molte persone appartenenti ai gruppi in questione si trovano di fronte a una qualche combinazione di tali esclusioni. Circa 518 milioni di queste appartengono a gruppi che si reputa siano in una situazione di esclusione basata sul modello di vita, che comprende limitazioni alla religione, alla lingua, alle cerimonie e al-

l'aspetto esteriore (si veda la figura 1 degli aspetti chiave 2.1).

Riconoscimento della religione. La storia è piena di esempi di persecuzioni religiose. Nel XIV secolo a.C. il faraone egizio Akhenaten proclamò che non esisteva altro dio all'infuori di Ra e ordinò che venissero espunti i riferimenti a tutti gli altri dei, proibendo addirittura l'uso della forma plurale della parola *dio*²⁸. L'infame Inquisizione spagnola del XV secolo cercò di scoprire e punire gli ebrei e i mori che, nonostante si fossero pubblicamente convertiti sotto costrizione al Cristianesimo, continuavano a praticare il loro vero credo. Nella Corea della metà del XIX secolo diverse centinaia di cristiani furono uccisi a causa della loro fede. E le confessioni cristiane non cattoliche non furono riconosciute in Italia fino al 1984 e in Spagna fino al 1992²⁹.

In alcuni paesi le limitazioni religiose possono riguardare tutti; in altri sono concentrate su persone con determinate credenze. Il gruppo di dati *Minoranze a rischio* ha riscontrato che circa 359 milioni di per-

Il gruppo di dati *Minoranze a rischio* – quantificare l'esclusione culturale

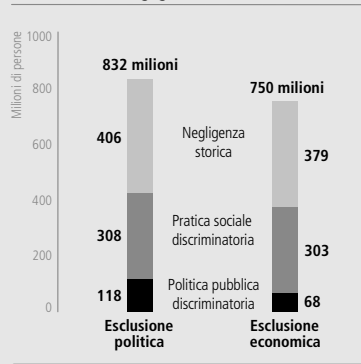
punto indica una situazione in cui alcune politiche pubbliche stanno cercando attivamente di rimediare a schemi storici di discriminazione. Un punteggio pari a due si riferisce a situazioni in cui esistono schemi storici di discriminazione, ma nessuna politica pubblica di rimedio. Tre si riferisce all'esclusione basata sulla pratica sociale prevalente e per cui non vi sono politiche pubbliche di rimedio. Infine, quattro indica i casi in cui la politica pubblica discrimina in modo attivo un certo gruppo. Sono state eseguite anche valutazioni dettagliate della discriminazione nei diritti politici fondamentali: libertà di espressione, libertà di movimento, diritti nelle procedure giudiziarie, libertà di organizzarsi, diritto di voto e accesso alla polizia, all'esercito e alla pubblica amministrazione e alle cariche di livello superiore. Nell'ultimo caso, l'assenza di minoranze in questi campi non è un segnale di discriminazione sufficiente. Occorre che vi sia prova di una politica o pratica governativa discriminatoria. Secondo il progetto sono 191 i gruppi, vale a dire circa 832 milioni di persone, che si ritiene siano stati discriminati sotto il profilo politico (figura 2).

- Anche la *discriminazione e lo svantaggio economici* sono stati classificati in base a una scala con quattro punti. Per i 189 gruppi e gli oltre 750 milioni di persone che hanno subito una discriminazione economica, lo zero si riferi-

sce al caso in cui la politica pubblica mira a ridurre gli svantaggi, ad esempio attraverso l'azione affermativa. Quattro è riferito al caso in cui sia le politiche sia la pratica sociale prevalente discriminano il gruppo in modo attivo.

I dati contenuti nel gruppo *Minoranze a rischio* possono essere utili a comprendere molto sull'esclusione basata sul modello di vita e sull'esclusione dalla partecipazione che i membri di gruppi con un'identità culturale definita si trovano ad affrontare, mostrando non solo quanto siano estese tali esclusioni, ma anche con quale frequenza esse si sovrappongano (si veda la figura 2).

Figura 2 L'esclusione politica può derivare da una politica pubblica attiva, dalla pratica sociale e da una negligenza storica



Precisazioni

Questo gruppo di dati rappresenta un tentativo pionieristico di misurare le condizioni sperimentate dai gruppi minoritari e le politiche che incidono su di essi. I dati soggettivi colgono aspetti delle caratteristiche e delle sfide dei gruppi che altri strumenti non potrebbero evidenziare. Il progetto sulle minoranze a rischio consulta più fonti – tra cui resoconti giornalistici, rapporti di organizzazioni internazionali, rapporti sui diritti umani, relazioni governative e opinioni di esperti – al fine di dare ai gruppi dei punteggi relativi alle loro varie caratteristiche. Viene fatto tutto il possibile per garantire coerenza di codifica in tutti i casi e per ridurre al minimo i rischi di pregiudizio ideologico. Ulteriori informazioni sul progetto sono disponibili sul sito www.cidcm.umd.edu/inscr/mar. I dati aggiornati nel corso del 2003 saranno consultabili entro la fine del 2004.

Questo Rapporto utilizza i dati con attenzione, allo scopo di fornire una vasta panoramica delle immense sfide della discriminazione culturale, senza tentare di stilare una classifica o fornire una valutazione di paesi specifici sulla base delle loro politiche. Usato in tale modo, il gruppo di dati è uno strumento utile e costituisce un grande passo avanti nel campo della misurazione.

Fonte: Gurr 1993, 2000; MAR 2003; Kymlicka 2004.

sone (dei 518 milioni appartenenti a gruppi che vivono una qualche forma di esclusione culturale) sono svantaggiate o discriminate nella professione del loro credo rispetto ad altri cittadini dello stato (aspetti chiave 2.1).

In molti casi le attività religiose dei gruppi vittime di discriminazione vengono scrupolosamente controllate. Ad esempio, le attività religiose e le organizzazioni dell'80% della popolazione musulmana dell'Uzbekistan sono proibite, a meno che il gruppo non sia registrato, consentendo così allo stato di esercitare un rigido controllo sulla religione. In altri casi la discriminazione contro la religione è più attiva³⁰. A partire dal 1997 il Turkmenistan ha dato l'autorizzazione ufficiale alle attività religiose di due sole categorie religiose – l'Islam sunnita e il Cristianesimo ortodosso. Tutte le altre religioni sono state seriamente perseguitate, compresi i testimoni di Geova, i pentecostali, i battisti, gli avventisti e gli hare krishna, e alla comunità sciita è negata la registrazione. Ad ogni modo, gli obblighi di registrazione sono stati ufficial-

mente aboliti dal presidente all'inizio del 2004³¹. In Iran la comunità baha'i – la minoranza religiosa più vasta, che conta 300.000 membri – non viene riconosciuta nella costituzione, che fondamentalemente considera i suoi rappresentanti «non persone»³².

Questi sono solo tre esempi. Tale problematica non solo è molto diffusa e legata direttamente alla libertà culturale e allo sviluppo umano. È controversa e carica di emotività. Tra le molte richieste non soddisfatte degli attuali movimenti politici, quella di libertà religiosa è sovente tra le più importanti.

Riconoscimento della lingua. La lingua è spesso un elemento fondamentale dell'identità culturale di un individuo. Le limitazioni alla possibilità di utilizzare la propria lingua materna – e la scarsa abilità nel parlare la lingua dominante o ufficiale di una nazione – possono escludere le persone dall'istruzione, dalla vita politica e dall'accesso alla giustizia. Non v'è mezzo più potente per «incoraggiare» degli individui ad

Figura 2.4 **Meno accesso all'istruzione primaria nella propria lingua madre nella maggior parte delle regioni in via di sviluppo**

Regione o gruppo	Numero di lingue parlate	Popolazione con accesso all'istruzione nella sua lingua nativa (%)	Popolazione totale (milioni)
Africa sub-sahariana	2,632	13%	641
Asia orientale e Pacifico	2,815	62%	1,918
Asia meridionale	811	66%	1,480
Europa centrale e orientale e CSI	625	74%	409
Paesi OCSE ad alto reddito	1,299	87%	912
America Latina e Caraibi	1,086	91%	530

Fonte: SIL International 2004b.

Non v'è mezzo più potente per «incoraggiare» degli individui ad assimilarsi a una cultura dominante che far sì che i vantaggi economici, sociali e politici si ritorcano contro la loro lingua materna.

assimilarsi a una cultura dominante che far sì che i vantaggi economici, sociali e politici si ritorcano contro la loro lingua materna. Una tale assimilazione non è sposata liberamente se si tratta di scegliere tra la propria lingua materna e il proprio futuro. Nel Belgio del XIX secolo, per esempio, i fiamminghi che lottavano per elevare la propria condizione sociale non ebbero altra scelta che imparare il francese – l'unica lingua ufficiale – e molti abbandonarono del tutto la loro lingua avita³³. Queste pressioni non sono scomparse in altri paesi: gli indigeni del Guatemala hanno maggiori probabilità di prosperare parlando spagnolo.

Un segno dell'assimilazione raggiunta è la morte delle lingue del mondo. Delle 10.000 lingue che, secondo alcune stime, sono esistite nel corso del tempo, solo circa 6.000 vengono parlate oggi³⁴. E il numero pare destinato a diminuire del 50–90% nei prossimi 100 anni³⁵.

Le sfide più impegnative sono là dove esiste la massima diversità linguistica. L'Africa sub-sahariana ha oltre 2.500 lingue (sebbene, come dimostra il capitolo 3, molte di esse presentino elementi comuni), ma per molte persone la possibilità di utilizzare la propria lingua nell'istruzione e per trattare con lo stato è particolarmente limitata. In più di 30 paesi della regione – con 518 milioni di persone, l'80% del totale regionale – la lingua ufficiale è diversa da quella più comunemente usata³⁶. Solo il 13% dei bambini che ricevono un'istruzione di livello primario lo fa nella propria lingua materna (figura 2.4).

La mancanza di istruzione nella propria lingua materna può frenare lo sviluppo di una persona? Alcune ricerche suggeriscono una risposta affermativa. Negli Stati Uniti i bambini istruiti nella loro lingua materna

per i primi sei anni scolastici conseguono risultati assai migliori di quelli immersi da subito nell'inglese. E sussistono tutti i motivi per credere che il processo di apprendimento nei paesi in via di sviluppo possa seguire un modello simile (capitolo 3)³⁷.

Se da un lato la possibilità di usare la propria lingua materna nella vita sia pubblica sia privata è importante, dall'altro ciò non rende facile o pratico l'uso di più lingue nell'amministrazione, nei tribunali e nell'istruzione. Il capitolo 3 osserva nel dettaglio i costi e i benefici che gli stati affrontano nelle loro politiche sulla lingua.

Altri aspetti dell'esclusione basata sul modello di vita. Spesso la lingua e la religione sono elementi importanti dell'identità culturale di un individuo, ma sono molti i modi in cui le culture differenti possono essere rispettate e riconosciute. Secondo il gruppo di dati *Minoranze a rischio*, il 60% delle persone che vivono in condizioni di discriminazione culturale subisce restrizioni rispetto alla celebrazione di cerimonie. Un ulteriore 25% subisce limitazioni relative ai vestiti indossati e al modo di presentarsi in pubblico, come accade a molte persone indigene in America Latina e ai rom in alcune parti dell'Europa orientale³⁸.

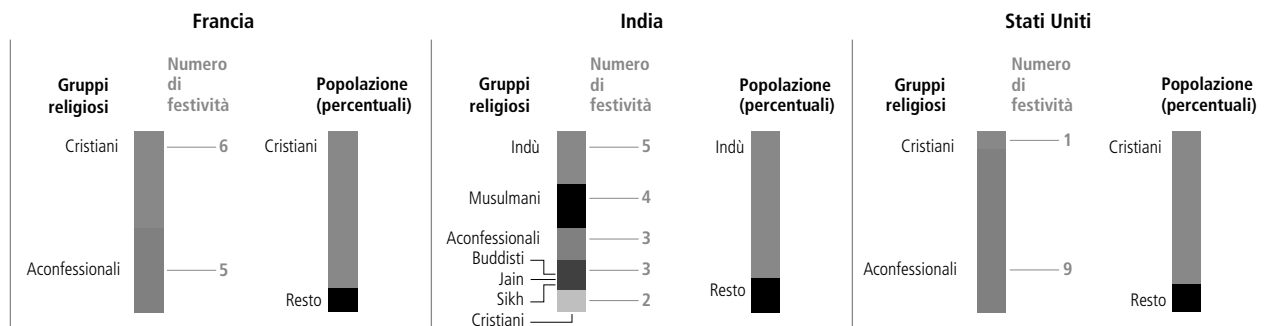
È inoltre importante il modo in cui lo stato riconosce e rispetta la storia dei vari gruppi culturali esistenti entro i suoi confini. Si tratta di un tema su cui non è semplice raccogliere dati, in particolare per regione o per città. Un modo per valutare quanto i diversi gruppi sono riconosciuti e accettati è osservare come, in un dato paese, le festività nazionali celebrano momenti fondamentali della storia o della religione dei suoi gruppi culturali, oppure quali nomi sono stati dati alle vie.

Negli Stati Uniti la maggior parte delle festività nazionali è aconfessionale. In India i dipendenti del governo centrale hanno 17 festività religiose obbligatorie, 14 delle quali celebrano la diversità delle religioni del paese (figura 2.5). In Francia, invece, 6 delle 11 festività nazionali sono di origine religiosa, tutte cristiane, e 5 sono aconfessionali, nonostante 1 cittadino francese su 13 sia musulmano.

Esclusione politica, economica e sociale fondata sull'identità culturale

Il superamento delle limitazioni all'espressione dell'identità individuale (esclusione basata sul modello di vita) è solo una parte della sfida per raggiungere la libertà culturale. Molti gruppi, a causa delle loro

Riferimento alla religione dei gruppi nelle festività ufficiali nazionali, 2003



Fonte: Francia 2004 (festività nazionali francesi); India, Ministero del personale 2004 (festività nazionali indiane); Office of Personnel Management 2003 (festività nazionali statunitensi); India, Office of the Registrar General 2004 (popolazioni religiose in India); CIA 2003 (popolazioni religiose per Francia e USA).

identità culturali, si trovano in condizioni di discriminazione o svantaggio in altri aspetti dello sviluppo umano. Si calcola che più di 750 milioni di persone appartengano a gruppi svantaggiati o discriminati nella vita economica o politica (si vedano gli aspetti chiave 2.1).

Partecipazione politica. I limiti della partecipazione politica sono evidenti nelle dittature o negli stati monopartitici. Tuttavia le disuguaglianze nella partecipazione politica possono trovare ampia diffusione persino in democrazie consolidate. I processi politici possono essere manipolati o limitati in molti modi per creare ostacoli ai membri di determinati gruppi etnici, linguistici e religiosi. Il gruppo di dati *Minoranze a rischio* calcola che per oltre 300 milioni di persone appartengono a gruppi che, rispetto ad altri gruppi dello stesso stato, subiscono limitazioni nell'accesso a cariche di livello superiore a causa della loro identità. Poco meno di 300 milioni fanno parte di gruppi che hanno accesso limitato alla pubblica amministrazione. Circa 250 milioni appartengono a gruppi che non possiedono pari diritti di organizzarsi. Circa 280 milioni fanno parte di gruppi privi di pari libertà di espressione. E 83 milioni appartengono a gruppi che non hanno pari diritti di voto³⁹.

La negazione della cittadinanza è uno dei modi più diretti di escludere dei gruppi di persone dal processo politico. In Thailandia a oltre 300.000 membri della minoranza delle cosiddette «tribù delle montagne» sono stati negati la nazionalità, i diritti e i privilegi già accordati ai cittadini a pieno titolo. E il Myanmar ha negato la cittadinanza a più di 250.000 musulmani rohingya che in precedenza erano fuggiti

TABELLA 2.1

Rappresentanza politica delle minoranze etniche nei parlamenti ocse selezionati

Paese (anno dell'ultima elezione con dati disponibili)	Minoranze etniche nei parlamenti ^a			
	Numero nella camera bassa /totale	Percentuale alla camera bassa (%)	Percentuale nella popolazione (%)	Proporzione alla camera rispetto alla popolazione
Paesi Bassi (2003)	13/150	8,7	9,0	1,0
Stati Uniti (2002)	69/440	15,7	28,1	0,6
Belgio (1999)	6/150	4,0	10,0	0,4
Canada (2000)	12/301	4,3	13,4	0,3
Gran Bretagna (2001)	12/659	1,8	8,7	0,2
Nuova Zelanda (1999)	2/120	1,7	10,9	0,2
Danimarca (2001)	2/179	1,1	5,8	0,2
Australia (2001)	1/150	0,7	6,0	0,1
Germania (2002)	5/603	0,8	8,5	0,1
Francia (2002)	0/577	0,0	8,0	0,0
Svizzera (1999)	0/200	0,0	6,0	0,0

a. Ci si riferisce alle minoranze etniche visibili in base a censimenti o rapporti accademici. Non sono compresi gli immigrati non visibili (di origine europea). È probabile che la percentuale di minoranze etniche sia inferiore alla cifra riportata, in quanto i rapporti comprendono i cittadini e i non cittadini, inoltre i gruppi etnici minoritari tendono a essere molto più giovani (a confronto con la maggioranza della popolazione).

Non sono inclusi gli aborigeni o i membri di gruppi linguistici dominanti o di gruppi minoritari nazionali.

Fonte: Bird 2003.

dal paese a causa delle persecuzioni. Nonostante una sempre più forte lobby parlamentare, il Kuwait continua a rifiutare la cittadinanza agli oltre 100.000 bidun, molti dei quali vivono nel paese da generazioni⁴⁰.

Assicurare l'uguaglianza in tutte le fasi del processo politico è indispensabile per prevenire la discriminazione contro gruppi con identità culturale definita, ma è difficile da valutare. L'osservazione degli effetti che ne derivano, che sono più semplici da definire e da misurare, può rivelarci qualcosa in più. Tra i paesi OCSE ad alto reddito su cui esistono dei dati, solo nei Paesi Bassi la percentuale di minoranze etniche in parlamento è simile a quella che esse ricopro-

no nella popolazione. Al secondo posto figurano gli Stati Uniti e al terzo il Belgio (tabella 2.1).

Il problema è certamente più diffuso. In Brasile solo 2 dei 33 membri del gabinetto sono afrobrasiliani, sebbene questi corrispondano quasi alla metà della popolazione⁴¹. In Kenia il numero di membri del gabinetto di etnia kikuyu è sceso dal 31% nel

1979 al 3% nel 1998, anche se la loro percentuale nella popolazione è rimasta costante intorno al 20%⁴². La situazione è nuovamente cambiata nelle elezioni del 2003. A Figi, nel 2001, l'etnia figiana occupava 19 dei 21 seggi del consiglio dei ministri nonostante rappresentasse solo metà della popolazione⁴³. A Trinidad e Tobago i cittadini di discendenza indiana (specialmente gli indù) furono praticamente esclusi da incarichi nel consiglio dei ministri dal 1961 al 1986 (da allora la situazione è migliorata)⁴⁴.

Il gruppo di dati *Minoranze a rischio* stima che più di 800 milioni di persone facciano parte degli oltre 200 gruppi identificati culturalmente che subiscono svantaggi o discriminazioni in ambito politico sulla base di identità etniche, linguistiche o religiose⁴⁵, e che di queste circa 130 milioni siano oggetto diretto di politiche pubbliche discriminatorie. Le restanti sono discriminate a causa delle consuetudini sociali in uso nel paese o per gli effetti perduranti di una storica discriminazione (si vedano gli aspetti chiave 2.1).

È indispensabile rimediare a tutto ciò. La politica è potere. Troppo spesso le disuguaglianze nella partecipazione politica sono alla base delle rivendicazioni non soddisfatte sollevate dai gruppi culturali, argomento di cui si discuterà nel resto di questo Rapporto.

Sanità, istruzione e reddito. Succede raramente che i livelli di sviluppo umano – o il suo progresso – siano distribuiti in modo uniforme all'interno di un paese. Certi gruppi religiosi, etnici e linguistici sono troppo spesso lasciati indietro (riquadro 2.4). Queste sacche di povertà sono importanti di per sé. Ma le disuguaglianze lungo le linee culturali possono essere una fonte primaria di tensione all'interno della società.

Pochi stati raccolgono informazioni sulla speranza di vita, sulla mortalità infantile, sull'alfabetizzazione e sull'iscrizione scolastica per gruppo etnico, linguistico e religioso, anche se i censimenti della popolazione possono essere un mezzo efficace per ottenere questo tipo di notizie.

I dati a disposizione indicano schemi costanti di disuguaglianza. Secondo il gruppo di dati *Minoranze a rischio*, nel mondo circa 750 milioni di persone appartengono a gruppi che si trovano in condizioni di discriminazione o svantaggio socioeconomico a causa delle loro identità culturali. Molti gruppi subiscono entrambi i tipi di discriminazione (si vedano gli

L'indice di sviluppo umano è diventato uno strumento preziosissimo per racchiudere – approssimativamente – in una cifra lo sviluppo umano e il rendimento di un paese in termini di sviluppo.

Uno degli impieghi più efficaci dell'indice è confrontare i rendimenti di paesi vicini o simili, creando un sano senso di competizione. Se è impossibile creare un indice analogo per la libertà culturale (si veda il riquadro 2.3) oppure includere la libertà culturale nell'indice di sviluppo umano, disaggregare l'indice di sviluppo umano per gruppi etnici, linguistici o religiosi può offrire qualche chiarimento rispetto all'esclusione nell'ambito della sanità, dell'istruzione e del reddito. Tuttavia lo si fa di rado.

Nei rari casi in cui l'indice di sviluppo umano viene calcolato per gruppo culturale, spesso emerge un quadro assai eloquente. I rom della Romania, per esempio, hanno un indice di sviluppo umano di gran lunga inferiore alla media rumena (si veda la figura). La Romania occupa il 72° posto per indice di sviluppo umano, ma i suoi abitanti rom figurerebbero al 128° posto.

La Namibia è l'unico paese ad aver calcolato un indice di sviluppo umano per gruppo linguistico. Anche in questo caso le differenze sono impressionanti. La popolazione di lingua tedesca finirebbe con facilità davanti alla Norvegia in testa alla classifica, con gli abitanti di lingua inglese o afrikaans di poco indietro. La popolazione di lingua san li seguirebbe di 174 posizioni, e gli abitanti di lingua tswana, otjiherero, oshiwambo, rukavango, caprivillozi e nama-damara si collocherebbero nel mezzo.

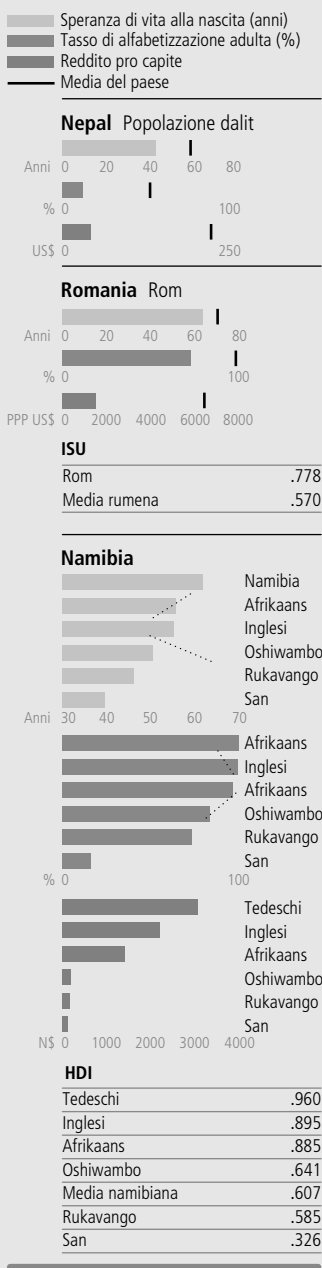
Questi esempi mostrano quanto siano enormi le sfide esistenti. Richiamare l'attenzione su tali sfide è il primo passo per vincerle. Spesso i governi sono riluttanti a raccogliere e diffondere simili informazioni. Laddove vi sono dati disponibili, essi dovrebbero essere considerati un primo importante passo, non una rivelazione di cui vergognarsi.

Fonti: Sen 2004B; UNDP 2000B.

RIQUADRO 2.4

L'indice di sviluppo umano: catturare le disuguaglianze tra gruppi

Esistono grandi disparità tra gruppi culturali all'interno dei paesi 2000



aspetti chiave 2.1). Per circa 60 milioni questo è il risultato di politiche governative dirette di discriminazione. Ma le cause più comuni sono pratiche sociali discriminatorie, o trascuratezze a cui non si è posto rimedio.

In tutto il mondo vi sono persone con identità culturali differenti che vivono fianco a fianco, ma spesso in mondi differenti. I sudafricani neri guadagnano ancora circa un quinto delle entrate dei bianchi⁴⁶. I rom di Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia pensano che la ragione principale per cui non riescono a trovare un lavoro sia la loro appartenenza etnica⁴⁷. Gli uomini e le donne di colore di San Paolo, Brasile, percepiscono la metà degli stipendi dei bianchi⁴⁸. In Guatemala vi sono evidenti coincidenze tra gruppi indigeni ed esclusione sociale (cartina 2.1).

Gli stessi schemi si ritrovano nella sanità e nell'istruzione. La speranza di vita è decisamente inferiore per le persone indigene che per quelle non indigene (si veda la figura 2.2). La popolazione dalit del Nepal ha una speranza di vita di 20 anni inferiore alla media nazionale⁴⁹. Tra i bambini rom in Serbia e Montenegro, il 30% non ha mai frequentato la scuola primaria e uno su cin-

que di quelli che la frequentano l'abbandonerà⁵⁰. In Sud Africa quasi un quarto della popolazione è privo di scolarizzazione⁵¹.

La promozione della libertà culturale richiede il riconoscimento delle differenze di identità

L'esclusione basata sul modello di vita e l'esclusione dalla partecipazione necessitano di differenti politiche risolutive. I soli approcci politici tradizionali non sono in grado di risolvere il problema dell'esclusione dalla partecipazione alla vita sociale, economica e politica; togliendo le barriere alla partecipazione sociale, economica e politica non si elimineranno le problematiche dell'esclusione basata sul modello di vita. Occorrono nuovi approcci che integrino le politiche multiculturali nelle strategie per lo sviluppo umano (tabella 2.2).

Le forme di esclusione culturale richiedono specifici approcci politici

Non v'è prova che eliminando le disuguaglianze economiche e politiche si cancellerebbero le disuguaglianze culturali. Alcuni gruppi sono privilegiati economica-

Cartina 2.1 **Il Guatemala mostra una sostanziale sovrapposizione tra comunità linguistiche ed esclusione sociale**



TABELLA 2.2

Integrare politiche multiculturali nelle strategie per lo sviluppo umano

<i>I tre pilastri della strategia per lo sviluppo umano</i>	Necessario per la libertà culturale	Ma non sufficiente per la libertà culturale	Politiche multiculturali aggiuntive	Potenziali contraddizioni tra i fini del multiculturalismo e i tre pilastri
<i>Democrazia</i>	La democrazia è la sola forma di governo coerente con tutte le libertà e i diritti umani, compresi le libertà e i diritti culturali.	La democrazia fa poco per accogliere gli interessi della minoranza. Alcune democrazie ben sviluppate hanno disatteso le richieste di riconoscimento culturale avanzate da gruppi etnici, linguistici e religiosi, tra cui gruppi indigeni e immigrati. La democrazia permette anche l'ascesa di gruppi estremisti violenti.	Incorporare l'accoglienza di identità minoritarie e adottare politiche di multiculturalismo. Prendere in considerazione il federalismo asimmetrico e la condivisione del potere esecutivo. Riconoscere la molteplicità di identità e cittadinanza.	Richieste di riconoscimento culturale spesso avanzate da gruppi non democratici. È possibile che tali esigenze siano in antitesi con la costruzione della democrazia, poiché, nel nome dell'«autenticità», vogliono mantenere pratiche tradizionali, e che non siano avallate da molti membri del gruppo in questione
<i>Crescita a favore dei poveri</i>	La crescita a favore dei poveri è necessaria al fine di rimediare all'esclusione socioeconomica (esclusione dalla partecipazione) dei gruppi culturali.	La crescita a favore dei poveri non è sufficiente a superare la discriminazione e a rimediare agli sbagli del passato.	Sviluppare speciali programmi di sostegno per l'occupazione, la formazione e il credito. Istituire programmi di azione affermativa.	L'azione affermativa è contraria ai principi dell'uguaglianza. I programmi speciali costituiscono un'alternativa all'azione affermativa?
<i>Eguaglianza delle opportunità sociali</i>	L'equa espansione delle opportunità sociali è necessaria al fine di rimediare all'esclusione socioeconomica dei gruppi culturali.	L'equa espansione delle opportunità sociali non è sufficiente a superare la discriminazione e a rimediare agli sbagli del passato. Inoltre non soddisfa la richiesta di opportunità differenti, per esempio tipi differenti di istruzione.	Sviluppare programmi speciali di sostegno per i gruppi esclusi. Istituire programmi di azione affermativa. Offrire servizi separati, finanziati con fondi pubblici, ad esempio scuole.	L'azione affermativa è contraria ai principi dell'uguaglianza. I programmi speciali costituiscono un'alternativa all'azione affermativa? Può comportare l'«inclusione ingiusta» e l'esclusione da molte scelte per tutti gli altri cittadini.

Fonte: Ufficio per il Rapporto sullo Sviluppo Umano.

RIQUADRO 2.5

Politiche culturali – protezione del patrimonio culturale e promozione della libertà culturale

Nel 1969 l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) introdusse il concetto delle «politiche culturali», chiedendo ai governi di riconoscere esplicitamente le azioni culturali come un fine importante della politica pubblica. La comunità mondiale ha risposto a questo appello un passo dopo l'altro: la Conferenza mondiale sulle politiche culturali del 1982 in Messico, la dichiarazione dell'ONU del 1988 per inaugurare, con termine nel 1997, il Decennio per la cultura e lo sviluppo, la Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo del 1998 a Stoccolma e il numero crescente di stati che nominano ministri della cultura sono tutti segnali che provano come si sia compreso che

cultura significa sviluppo e viceversa. All'inizio l'idea di politica culturale riguardava la promozione dell'arte e la protezione del patrimonio culturale. Adesso essa è sempre più legata alla libertà culturale, secondo la proposta avanzata dalla Commissione mondiale sulla cultura e lo sviluppo nel suo rapporto del 1995, dal titolo *Our Creative Diversity*. La libertà culturale è imprescindibile dal rispetto e riconoscimento della diversità culturale e dalla salvaguardia del patrimonio culturale, sia concreto sia intangibile. Il ciclo della politica culturale si deve chiudere là dove cominciò un quarto di secolo fa, ponendo le persone, e la loro libertà culturale e realizzazione, in testa alle finalità della scelte politiche culturali.

Fonte: Arizpe 2004.

mente ma emarginati sotto il profilo culturale (e politico), come i cinesi nel sud-est asiatico⁵². Alcune minoranze nazionaliste come i catalani in Spagna e i *québécois* in Canada godono dello stesso standard di vita della maggioranza così come, in alcuni casi, di un reddito superiore alla media; inoltre, il loro diritto di partecipazione al processo politico è ben protetto. Eppure hanno subito un'esclusione basata sul modello di vita in quanto la loro lingua e le loro tradizioni sono state emarginate dal governo centrale⁵³.

Ne consegue che, sebbene in genere l'esclusione basata sul modello di vita e l'esclusione politica o economica vadano di pari passo, esse sono due cose separate (si veda il capitolo 1). L'esclusione basata sul modello di vita richiede analisi e rimedi specifici. Troppo spesso le decisioni politiche in materia culturale si sono preoccupate più di promuovere l'arte e proteggere il patrimonio culturale che di promuovere la libertà culturale. Anche oggi i dibattiti più importanti in merito alle politiche culturali si concentrano sulla protezione del patrimonio culturale. Ma sebbene queste problematiche siano importanti, si è andati dimenticando la questione fondamentale della promozione della libertà culturale (riquadro 2.5)⁵⁴. Per promuovere la libertà culturale, le politiche mirate all'inclusione culturale devono conferire riconoscimento pubblico, accoglienza e sostegno alle identità culturali represses. Quando questo accade, i gruppi culturali

svantaggiati possono ritrovare le proprie identità nei simboli e nelle istituzioni dello stato, cosa che elimina molte delle cause del loro malcontento.

Incorporare il multiculturalismo nelle strategie per lo sviluppo umano

Molti approcci tradizionali all'uguaglianza sociale, economica e politica si sono basati sull'assimilazione. Alcuni gruppi sono tenuti ad assumere la lingua della cultura dominante a scapito della loro e, per riuscirci, talvolta devono negare le loro tradizioni religiose e di altro tipo. Non c'è nulla di sbagliato nell'identificarsi con una cultura dominante, ma le persone non dovrebbero essere costrette a fare una scelta drastica tra la loro identità e il loro progresso economico o politico. La libertà culturale e lo sviluppo umano richiedono che gli individui siano tanto liberi di conservare le proprie identità quanto di cambiarle. Perché questo accada, occorre che le politiche multiculturali vengano integrate nelle strategie per lo sviluppo umano (tabella 2.2).

Ad esempio, se da un lato la democrazia è l'unica forma di governo coerente con tutte le libertà (comprese le libertà culturali), il governo della maggioranza non sempre difende le richieste di riconoscimento e di rispetto culturale. Come si argomenta nel capitolo 3, il federalismo asimmetrico (diritti differenti – come i diritti linguistici – per regioni differenti in base all'esigenza culturale) e la condivisione del potere esecutivo mediante la proporzionalità e intese elettorali rappresentative sono opzioni da prendere in considerazione quando la democrazia maggioritaria non basta. Non è nemmeno possibile eliminare l'esclusione socioeconomica semplicemente con politiche di crescita a favore dei poveri e di redistribuzione. Programmi speciali potrebbero essere la misura appropriata, perfino essenziale, per superare la discriminazione e rimediare agli sbagli del passato. L'istruzione bilingue può conferire pari opportunità ai gruppi linguistici non dominanti. In sintesi, le politiche multiculturali richiedono di guardare all'equità in modo nuovo. Là dove vi sono gruppi con esigenze culturali specifiche, o svantaggiati a causa di sbagli del passato, identici approcci politici non produrranno uguali opportunità – servono approcci politici differenziati (si veda la tabella 2.2).

Tre miti che circondano la libertà culturale e lo sviluppo

Sono pochi i paesi ad aver tentato delle politiche multiculturali formali. La maggior parte dei paesi vi ha opposto resistenza. Politologi e filosofi hanno discusso se il multiculturalismo fosse coerente con la democrazia e i diritti umani. La ragione risiede in parte nella realtà della politica maggioritaria. Le persone vulnerabili sono facili da ignorare. I *policy-maker* sono seriamente preoccupati dell'effetto di politiche simili sul paese nel suo complesso. Persiste l'impressione che garantire la libertà culturale sia un lusso: sarebbe bello, ma costa troppo.

Molte di queste impressioni sono basate su idee errate del ruolo che la libertà culturale, la diversità culturale e persino le culture stesse svolgono nello sviluppo di una società. Qui vengono esaminati nel dettaglio tre di questi miti:

- Alcune culture hanno maggior probabilità di altre di progredire nello sviluppo.
- La diversità culturale conduce inevitabilmente a scontri sui valori.
- La diversità culturale è un ostacolo allo sviluppo.

MITO N° 1: ALCUNE CULTURE HANNO MAGGIOR PROBABILITÀ DI ALTRE DI PROGREDIRE NELLO SVILUPPO

Non esiste una relazione chiara tra cultura e sviluppo⁵⁵. L'idea che la cultura di un gruppo incida sul suo sviluppo ha un enorme fascino intuitivo, poiché permette di trasformare degli stereotipi culturali in spiegazioni dello stato in cui il mondo si trova. Quest'idea non è nuova. Risale almeno alla visione di de Tocqueville della democrazia americana dell'inizio del XIX secolo, e all'idealizzazione dell'etica del lavoro dei protestanti compiuta da Weber. Ma sta emergendo una nuova ondata di determinismo culturale – che attribuisce la crescita e la democratizzazione mancate a difetti intrinseci ai tratti culturali.

Queste sono idee pericolose – che possono portare a conclusioni politiche estreme. Se si crede che alcune culture di una società non si adattino alla crescita economica o alla democrazia, da lì ad affermare che esse vadano soppresse o assimilate il passo è breve. Volendo estremizzare il concetto, se il mancato progresso dell'Africa si può imputare alla cultura, perché stare a preoccuparsi di soluzioni politiche ed economiche o degli aiuti dall'estero?

I fautori del determinismo culturale

spesso etichettano vaste parti del mondo semplicemente come «africane» o «islamiche»⁵⁶. Ma la cultura non è un attributo omogeneo. Vi sono enormi varietà di lingua, religione, letteratura, arte e stili di vita all'interno di uno stesso «gruppo» culturale⁵⁷. Inoltre, non è solo la cultura a influenzare le nostre vite e le nostre identità in modo determinante. Anche la classe sociale, il genere, la professione e la politica contano moltissimo. Difficilmente si affermerà una teoria del determinismo culturale significativa, a meno che non sia in grado di individuare questi tratti culturali evidenti e comuni⁵⁸.

All'interno di una cultura può esserci una grande continuità, ma persino nelle culture con tradizioni molto antiche possono verificarsi rapidi cambiamenti nel corso di una o due generazioni⁵⁹. Per esempio, è difficile ascrivere lo sviluppo del Giappone alla «cultura nipponica», quando l'interazione con l'Occidente in fase di industrializzazione a metà del XIX secolo portò alla restaurazione Meiji e alla decisione di cambiare volto all'istruzione giapponese. Persino gli aspetti della cultura che paiono radicati possono essere modificati. Il Bangladesh, ad esempio, ha compiuto grandi passi nella riduzione delle pratiche di disuguaglianza di genere. Dal momento che le culture si evolvono, la cultura odierna di una società può determinare una parte assai limitata del suo sviluppo futuro. E questi cambiamenti avvengono non in conseguenza a politiche mirate di trasformazione culturale, come potrebbero proporre i sostenitori del determinismo culturale. Essi si verificano mediante interazioni economiche e politiche con altre culture e attraverso una migliore istruzione – una conclusione politica che si discosta poco da quelle cui tendono altri ambiti della teoria dello sviluppo⁶⁰.

Anche ciò che viene percepito come valido in una cultura è passibile di cambiamento e non si può più pensare che le economie occidentali fungano da modello per tutto il mondo⁶¹. Si consideri nuovamente il Giappone, che per guidare l'impressionante progresso economico del XX secolo attinse a una categoria di valori culturali diversa da quella usata dall'Occidente per le operazioni economiche, che poneva cioè l'accento sulla fedeltà all'azienda, sulla responsabilità, sulla fiducia tra le persone e sui contratti impliciti – valori ora esposti in tutti i corsi di formazione per dirigenti in Occidente. Ma non è sempre stato così. Quindi predire il valore – e il futuro – dei tratti culturali è tutt'altro che immediato.

Non si può dire che la cultura non offra

Non v'è mezzo più potente per «incoraggiare» degli individui ad assimilarsi a una cultura dominante che far sì che i vantaggi economici, sociali e politici si ritorcano contro la loro lingua materna.

Nell'epoca in cui venne riconosciuto l'entusiastico giudizio di Weber sull'etica protestante, molti paesi cattolici (Francia, Italia) stavano crescendo a un ritmo più rapido della protestante Gran Bretagna o Germania.

intuizioni sul processo di sviluppo – le influenze culturali possono avere un certo peso su di esso. Alcuni studi hanno riscontrato, per esempio, che l'etica del lavoro, la parsimonia, l'onestà e l'apertura agli stranieri possono influire positivamente sulla crescita economica⁶². E quando si comprende che tali influenze sono diverse e variabili e che rappresentano una delle tante fonti di influenza, la cultura può offrire intuizioni costruttive in merito al comportamento umano e allo sviluppo. Ma qui non si tratta di alcuna grande teoria culturale dello sviluppo. È l'econometria che lo dimostra. Nello spiegare i tassi di crescita, ad esempio, la politica economica, la geografia e il carico di malattie si sono rivelati tutti elementi altamente significativi. I fattori culturali – se una società è indu o musulmana, ad esempio – si sono invece rivelati insignificanti⁶³.

Quindi, mentre l'analisi statistica può contribuire a valutare la validità di una teoria, la storia ne è forse il giudice supremo: e finora la storia del determinismo culturale mostra una teoria un passo indietro rispetto al mondo reale. Nell'epoca in cui venne riconosciuto l'entusiastico giudizio di Weber sull'etica protestante, molti paesi cattolici (Francia, Italia) stavano crescendo a un ritmo più rapido della protestante Gran Bretagna o Germania. La teoria fu allora ampliata riferendola più in generale al Cristianesimo e all'Occidente. Ma poi si dovette includere il Giappone. E presto fu l'Asia orientale a crescere con il ritmo più veloce, e si fu costretti a scartare in tutta fretta le vecchie idee secondo cui i valori confuciani non promuovevano le condizioni necessarie alla crescita. In seguito il paese a crescita più rapida divenne la Thailandia, un paese essenzialmente buddista, perciò la teoria dovette di nuovo essere modificata⁶⁴. Finora, pertanto, il determinismo culturale non è ancora riuscito ad affermarsi. Ma le idee odierne sono forse meglio fondate e maggiormente in grado di predire l'influenza di una cultura sullo sviluppo – in Africa, magari – oppure la compatibilità di alcune religioni con la democrazia – l'Islam, per esempio?

Crescita e sviluppo in Africa. Alcuni suggeriscono che sia la cultura a determinare lo sviluppo nell'Africa sub-sahariana. Tale tesi sostiene che una «cultura africana» problematica non è idonea allo sviluppo economico, politico e sociale⁶⁵.

È una comoda tautologia, per il determinista culturale, combinare l'idea di una «cultura africana» con il fatto che l'Africa è

in condizioni di debolezza. Ma i paesi africani hanno in comune assai più che le loro culture, e molti di questi fattori possono avere un'incidenza maggiore sugli sforzi che essi compiono per svilupparsi.

Il *Rapporto sullo Sviluppo Umano 2003* ha identificato nell'Africa sub-sahariana 38 paesi «prioritari» che presentano sia bassi livelli di sviluppo sia un debole progresso verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (si vedano gli aspetti chiave statistici *Lo stato dello sviluppo umano*). Di questi, 21 non hanno sbocchi sul mare oppure la maggioranza della loro popolazione vive lontano dalla costa. E la maggior parte è di piccole dimensioni – solo 4 contano oltre 40 milioni di persone. Queste paesi dipendono anche in enorme misura dalle materie prime, che costituiscono più di due terzi delle esportazioni per 16 dei 23 paesi per cui si dispone di dati. In questi paesi anche il carico di malattie è estremo: in 22 di essi oltre il 5% della popolazione è infetta dall'HIV/AIDS e la malaria è ancora diffusa.

Negli esempi presentati per dimostrare il ruolo decisivo della cultura nello sviluppo, realtà come queste spesso restano appena al di sotto della superficie. Un esempio citato di frequente, discusso nei dettagli nel capitolo 1, è quello della Repubblica di Corea e del Ghana degli anni '60, la cui rapida divergenza nei decenni seguenti è stata spesso attribuita a differenze culturali. Tuttavia, come puntualizza il capitolo 1, un'osservazione attenta dimostra che esistono differenze più importanti, come i livelli di investimento nell'istruzione⁶⁶. Questo esempio dimostra che la politica economica e sociale può esercitare una fortissima influenza. Concentrare le risorse interne ed esterne sulla sanità e sull'istruzione è il primo passo per uscire dalla trappola della povertà. Persino gli handicap della geografia – ad esempio le dimensioni ridotte dei mercati interni e l'accesso limitato alle rotte commerciali – possono essere superati attraverso l'integrazione e la cooperazione regionali.

Si delineano i primi successi africani. Il PIL pro capite di Capo Verde, Mauritius, Mozambico e Uganda è cresciuto a una percentuale superiore al 3% negli anni '90⁶⁷. Benin, Mali e Senegal hanno aumentato i tassi di iscrizione al livello primario di oltre 15 punti percentuali⁶⁸. Nonostante l'epidemia di HIV/AIDS in aumento in Africa, Guinea e Niger hanno ridotto i tassi di mortalità infantile di più di 5 punti percentuali⁶⁹.

Il mondo possiede le conoscenze e le ri-

sorse per vincere queste sfide politiche, dando all'Africa la possibilità di assumere nell'economia globale il proprio posto di partner a tutti gli effetti. Non sarebbe la prima volta in cui la tesi del determinismo culturale dovrebbe correggersi – questa volta rivivendo la sua idea di «cultura africana».

Islam e democrazia. Tutte le religioni contengono alcune idee che possono essere utili allo sviluppo e altre che possono essere dannose⁷⁰. Talvolta si afferma che l'Islam è incompatibile con la democrazia, un altro modo in cui si ritiene che la cultura determini lo sviluppo (si veda anche il capitolo 1). Eppure nell'Islam vi sono alcuni principi fondamentali che gettano le basi per la democrazia, tra cui i concetti di *shura* (consultazione), *ijthad* (ragionamento indipendente), *ijma* (consenso) e l'ingiunzione coranica secondo la quale non vi debbono essere costrizioni in fatto di religione⁷¹.

L'idea che l'Islam sia incompatibile con la democrazia non solo va contro il mondo islamico, ma anche contro la pratica degli stati in cui vi è una maggioranza musulma-

na. Ciò che alimenta questo equivoco, probabilmente, è la coincidenza per cui molti paesi arabi sono allo stesso tempo islamici e non democratici. Ma la differenza tra i paesi arabi a maggioranza musulmana e i paesi non arabi a maggioranza musulmana è netta. Nell'ultimo quarto di secolo, nessuno dei paesi arabi prevalentemente musulmani ha avuto cinque anni consecutivi in cui fossero riconosciuti dei diritti politici ed elettorali moderati o forti. Nel mondo islamico non arabo hanno goduto di tali diritti 8 paesi su 29.

Di fronte a un gruppo di paesi islamici con uno scarso rendimento in materia di democrazia e a un altro che offre invece, da questo punto di vista, buoni risultati, la caratteristica che li accomuna, l'Islam, non può essere l'unica ragione della mancanza di democrazia. L'evidenza mostra che i paesi islamici possono dare una buona prova nell'impiego di misure democratiche, proprio come i paesi non islamici. Tra i paesi più poveri del mondo (di cui occorre controllare il reddito, in quanto i paesi più ric-

RIQUADRO 2.6

Le disuguaglianze tra gruppi possono fomentare conflitti e tensioni

Raramente le cause alla radice della violenza sono semplici. Tuttavia, come dimostra l'esempio seguente, dalle ultime ricerche sul conflitto emerge un tema comune: il ruolo che le disuguaglianze socioeconomiche e politiche tra gruppi possono avere nel provocare tensioni e violenza. Si è indagato meno sulla possibile influenza delle esclusioni culturali (quali il mancato riconoscimento di lingue o pratiche religiose), ma come argomenta questo Rapporto anche queste sono problematiche che possono indurre a mobilitazioni e proteste e, di conseguenza, essere significative cause o fattori scatenanti del conflitto.

- I gravi tumulti rivolti contro i cinesi in **Malaysia** alla fine degli anni '60 sono stati in buona parte attribuiti all'animosità della maggioranza bumitupera, dominante dal punto di vista politico ma in posizione marginale nell'economia, nei confronti della minoranza cinese che dominava l'economia.
- La guerra civile in **Sri Lanka** è stata legata sin dai primi anni '80 alle tensioni derivate dalle disuguaglianze tra la minoranza tamil e la maggioranza cingalese. Gli amministratori coloniali avevano favorito economicamente la minoranza tamil, ma questo vantaggio fu drasticamente ribaltato quando i cingalesi acquistarono potere ed emarginarono in misura crescente la minoranza tamil nel campo delle opportunità educative, dell'assunzione nella

pubblica amministrazione e della politica linguistica.

- In **Uganda** le popolazioni di lingua bantu (localizzate soprattutto al centro e al sud) sono state dominanti sotto il profilo economico ma emarginate sotto l'aspetto politico rispetto alle persone di lingua diversa dal bantu (stanziate soprattutto al nord). Tali disuguaglianze economiche e politiche hanno avuto un certo peso nei principali conflitti, compresa la violenza iniziata da Idi Amini (anni '70) e dal secondo regime di Obote (1983-85).
- I popoli indigeni dello stato di Chiapas, **Messico**, hanno patito a lungo privazioni politiche e socioeconomiche. Hanno avanzato richieste di maggiore autonomia politica, miglioramento delle condizioni socioeconomiche e protezione del loro patrimonio culturale, che sono culminate in insurrezioni contro lo stato messicano in quattro distretti.
- In **Sud Africa**, prima del 1994, la maggioranza nera era gravemente svantaggiata sotto il profilo politico e socioeconomico. Questo ha portato a numerose sollevazioni tra il 1976 e il passaggio di potere del 1993.
- I cattolici dell'**Irlanda del Nord** hanno patito privazioni economiche e politiche fin dal XVI secolo. L'annessione dell'Irlanda del Nord al Regno Unito negli anni '20 rese certo che i protestanti avrebbero goduto di una posi-

zione dominante permanente nella politica e nell'economia – cosa che spinse i cattolici del Nord a chiedere di fare parte della Repubblica d'Irlanda a prevalenza cattolica. Alla fine degli anni '60 ebbe inizio un violento conflitto che ha cominciato ad appianarsi negli anni '90, in seguito a sforzi sistematici mirati a ridurre tali disuguaglianze.

- A **Figi** si sono verificate crisi costituzionali e colpi di stato, precisamente nel 1987 e nel 1999, quando i figiani indigeni, emarginati economicamente, hanno temuto di perdere il controllo politico a favore dei figiani di origine indiana che dominavano l'economia.
- Le crescenti tensioni tra musulmani e cristiani di Poso, Sulawesi centrale, **Indonesia**, hanno cominciato a manifestarsi a metà degli anni '90, quando la comunità musulmana ha preso a guadagnare sempre di più rispetto ai cristiani indigeni grazie alle nuove politiche economiche.
- Sin dall'epoca coloniale gli indigeni del **Guatemala** sono stati vittime di discriminazione politica ed economica, contribuendo ai continui conflitti in corso nel paese.
- La rivolta maoista lanciata in **Nepal** nel 1996 può essere attribuita alle profonde ingiustizie derivanti dall'emarginazione e dall'esclusione sistematiche di certi gruppi etnici, di alcune caste e delle donne.

Fonte: Stewart 2002; UNDP 2004; Frankel 2003.

Tutte le religioni contengono alcune idee che possono essere utili allo sviluppo e altre che possono essere dannose.

chi hanno maggiore probabilità di essere democratici) i paesi islamici non arabi hanno la stessa probabilità dei paesi non islamici di essere delle democrazie⁷².

L'*Arab Human Development Report 2003* ha individuato un deficit di libertà nella regione araba rispetto alle altre regioni mondiali. La ragione di questo deficit non sembra legata agli abitanti degli stati arabi o a una cultura antidemocratica: alcuni studi hanno dimostrato che nei paesi arabi vi sono altrettante persone, se non di più, convinte che la democrazia sia la miglior forma di governo che in qualsiasi altra parte del mondo, Stati Uniti ed Europa compresi⁷³. Forse la risposta sta nella storia di una politica di potenza. E in una mancanza di apertura alle idee e alla cultura provenienti dall'esterno della regione – nel 1995, in tutto il mondo arabo, sono stati tradotti in arabo solo 330 libri. Il numero dei libri tradotti in greco, una lingua che conta un dodicesimo dei parlanti dell'arabo, è cinque volte maggiore⁷⁴.

MITO N° 2: LA DIVERSITÀ CULTURALE CONDUCE INEVITABILMENTE A SCONTRI SUI VALORI

Le prove per giustificare questa affermazione sono poche. Dagli anni '50, 70 gruppi etnici a concentrazione territoriale hanno preso parte a conflitti violenti⁷⁵. I conflitti di questo tipo sono aumentati dra-

sticamente con la fine della guerra fredda: sono raddoppiati tra gli anni '70 e '80 e hanno raggiunto un picco di 48 nel 1991. All'inizio del 2003, 22 di questi conflitti erano ancora in corso, mentre altri 76 gruppi puntavano a una maggiore autonomia, usando però tattiche che non includono la guerra vera e propria (come proteste o atti di violenza isolati)⁷⁶.

Una spiegazione popolare della violenza ne indica come fondamentali responsabili le differenze culturali o etniche – spiegando come tra le persone di culture differenti esista un'innata propensione a combattersi per raggiungere il dominio e l'autonomia, sulla base di differenze di valori non conciliabili. Quest'idea è inserita da Samuel Huntington nella sua nota predizione di uno «scontro di civiltà»⁷⁷. Tali idee sono anche state utilizzate per spiegare i conflitti interetnici nati in alcune nazioni, come in Liberia e nell'ex Iugoslavia.

È certamente vero che molti conflitti hanno una dimensione culturale. Ciascuno dei gruppi contrapposti si ritiene appartenente a una cultura comune (etnia o religione) e in lotta (almeno in parte) per l'autonomia culturale. Per questa ragione i conflitti sono stati attribuiti a passioni etniche primordiali, facendo apparire il conflitto inevitabile e irrisolvibile⁷⁸.

Il capitolo 1 mette in evidenza i gravi difetti di questo approccio, che si fonda su una visione errata della formazione, del ruolo e della malleabilità delle identità. Questa tesi distoglie inoltre l'attenzione da importanti fattori politici ed economici. La grande quantità di testimonianze sul modo in cui le identità si formano e si modificano, e sul motivo per cui la loro importanza varia nel tempo indica che, oltre a essere ereditata, una cultura viene anche costruita e scelta. Molte persone hanno identità molteplici⁷⁹. Le differenze culturali non sono la causa primaria dei conflitti. E in alcuni casi la diversità può addirittura ridurre il rischio di conflitto rendendo più difficile la mobilitazione di gruppi⁸⁰. Che cosa è che provoca queste tensioni, allora?

Conflitti etnici – oppure avidità e disuguaglianza? Molti conflitti in effetti si scatenano lungo linee culturali, perché le persone impegnate su ciascun fronte di queste guerre si reputano appartenenti a una cultura comune. Ma raramente le cause profonde sono le culture in sé o un'incompatibilità di valori. Ricerche recenti offrono altre due spiegazioni: l'avidità e le disuguaglianze orizzontali. All'origine della guerra etnica può esserci la lotta per ottenere il

RIQUADRO 2.7

La differenza di etnie nelle Isole Salomone non è causa di conflitto

Nel conflitto delle Isole Salomone le problematiche dell'appartenenza etnica hanno distolto l'attenzione dai temi fondamentali del possesso della terra, dello sviluppo economico e di un governo più responsabile, su cui si sono fondate le proteste. L'accordo di pace, ad esempio, fa riferimento alle vittime del «fermento etnico» e alla necessità di restaurare «armonia etnica» nelle Isole Salomone. Ma è ingenuo e potenzialmente dannoso, per chi pretende di realizzare la pace, osservare il conflitto attraverso le lenti dell'ostilità interetnica. Situate in una regione culturalmente varia, con oltre 1.000 lingue, le Isole Salomone (dove si parlano almeno 70 lingue distinte) sono uno stato moderno debole e impoverito, incapace di esigere le imposte o di fornire i servizi di base. Con centinaia di gruppi tribali e di piccoli clan denominati «wantoks», l'idea di un senso di appartenenza etnica più ampia è quasi estranea e artificiale quanto la nozione di stato.

Sebbene a un primo sguardo paia una faida etnica, il recente e intenso fermento sociale delle Isole Salomone nasce più dalla lotta per le risorse scarse e mal gestite, la cui proprietà in precedenza era affidata al clan, alla tribù o alla famiglia. Con l'arrivo, negli anni '90, di quantità sempre maggiori di lavoratori immigrati sull'isola ricca di risorse di Guadalcanal, tra gli abitanti nativi dell'isola è cominciato ad aumentare il malcontento. A partire dal 1998, gruppi armati di giovani di Guadalcanal (noti come l'Isatabu Freedom Movement o IFM) hanno intrapreso azioni belliche che hanno condotto alla dispersione all'interno del paese di oltre 35.000 cittadini delle Isole Salomone. Ne sono derivati scontri, prevalentemente con gli abitanti della vicina isola di Malaita, che si sono protratti sino alla fine del 2000, quando è stato firmato un accordo di pace con la mediazione dell'Australia.

Fonte: Ponzio 2004, citazione da Reilly 2002; School e Friesen 2000.

Diversità – da causa di divisione a motivo di inclusione

Il 27 aprile il popolo del Sud Africa ha fondato una nazione con l'impegno di abbandonare l'eredità del nostro passato diviso e di costruire una vita migliore per tutti.

Non è stato un impegno preso a cuor leggero.

Per generazioni, milioni di persone sono state deliberatamente ridotte in povertà. E per perpetuarsi, il sistema dell'apartheid, che asseriva di essere stabilito dall'alto, era sostenuto solamente dalla forza bruta, derubandoci tutti della nostra umanità – oppressi e oppressori allo stesso modo.

Per decenni ci eravamo battuti per una società non razziale e non sessista e, anche prima che arrivassimo al potere nelle storiche elezioni del 1994, la nostra visione della democrazia si basava, tra gli altri, sul principio per cui nessuna persona o nessun gruppo di persone avrebbe dovuto subire oppressione, dominazione o discriminazione per ragioni di razza, genere, origine etnica, colore o credo. Una volta giunti al potere, scegliemmo di considerare la diversità di colori e lingue, che un tempo era stata usata per dividerci, come un punto di forza. Ci assicurammo che la legge fondamentale del nostro paese, la nostra Costituzione e carta dei

diritti del cittadino, promuovesse l'unità e dedicasse speciale attenzione ai diritti economici e sociali. Il nostro percorso verso una società inclusiva non era nuovo, ma non era neppure stato scelto frettolosamente. Per decenni l'African National Congress aveva promosso l'unità nazionale e, anche al culmine dell'oppressione, quando l'interazione razziale portava all'imprigionamento o alla morte, non avevamo mai abbandonato il nostro obiettivo di costruire una società fondata sull'amicizia e sulla comune umanità.

Adesso, anche se le leggi non legittimano più le antiche divisioni, queste sono ancora visibili nella vita sociale ed economica, nelle nostre zone residenziali, nei nostri posti di lavoro e nella disuguaglianza crescente tra ricchi e poveri.

Quando avviammo il progetto di trasformazione della nostra società, uno dei nostri motti era «libertà dalla miseria». Il nostro traguardo era bandire la fame, l'analfabetismo e la mancanza di una casa e garantire che tutti avessero accesso al cibo, all'istruzione e all'abitazione. Vedevamo la libertà come inseparabile dalla dignità umana e dall'uguaglianza. Ora le fondamenta per una vita migliore sono state gettate e si è cominciato a costruire.

Siamo pienamente consapevoli del fatto che la nostra libertà e i nostri diritti acquisiranno pieno significato soltanto quando noi saremo riusciti insieme a superare le divisioni e le disuguaglianze del nostro passato e a migliorare le vite di tutti, soprattutto dei poveri. Oggi stiamo iniziando a raccogliere parte del raccolto che abbiamo seminato al termine di una carestia sudafricana.

Molti esponenti della comunità internazionale, osservando da lontano come la nostra società ha sconfitto i profeti di sventura e le loro previsioni di un conflitto senza fine, hanno gridato al miracolo. Eppure coloro che sono stati direttamente coinvolti in questa transizione sapranno che essa è stata il prodotto della decisione umana.



Nelson Mandela
Vincitore del premio Nobel
per la pace nel 1993

controllo su preziose risorse naturali, ad esempio petrolio o diamanti, come accade in Liberia, Sierra Leone e Sudan. Ciò che spesso appare come un conflitto etnico può semplicemente essere un tentativo di mettere le mani su alcune risorse da parte di gruppi elitari che hanno manipolato il senso di appartenenza a un'etnia.

Il declino del rendimento economico e gli alti livelli di povertà costituiscono altri significativi stimoli alla guerra, come in Sierra Leone e in Somalia. Dietro molti altri conflitti vi sono disuguaglianze tra gruppi etnici, religiosi o linguistici (disuguaglianze orizzontali). Quando le richieste culturali, politiche o socioeconomiche di gruppi differenti restano disattese, si crea una tensione che può degenerare in violenza.

Ricerche recenti dimostrano che sono scoppiati conflitti nel momento in cui alcuni gruppi hanno avuto un accesso diseguale a beni economici, al reddito o a opportunità d'impiego, ai servizi sociali o alle opportunità politiche (riquadro 2.6). Una ricerca condotta dal Bureau of Conflict Prevention and Recovery dell'UNDP dimostra che la probabilità di conflitto cresce all'aumentare

della disuguaglianza tra gruppi, come in Indonesia e in Nepal. Alla radice dei conflitti nelle Isole Salomone c'era il tentativo di ottenere alcune risorse scarse e mal gestite (riquadro 2.7). In Bolivia, il governo di Gonzalo Sanchez de Lozada è stato costretto a dimettersi nell'ottobre del 2003 soprattutto a causa dell'attivismo e delle sollevazioni della maggioranza indigena e dei suoi sostenitori, spinti dalla povertà e dall'emarginazione politica di cui soffrono. Anche in Ecuador alcuni gruppi indigeni si sono mobilitati sui temi della povertà e della disuguaglianza, e si sono uniti ad altri gruppi nella protesta contro il governo di Jamil Mahuad, che è stato costretto a rassegnare le dimissioni nel gennaio del 2000⁸¹. In certi casi alcuni gruppi subiscono privazioni di carattere sia economico sia politico (come in Messico e in Sud Africa), mentre in altri un gruppo può essere dominante sotto il profilo politico e tuttavia deprivato dal punto di vista economico (come in Malaysia, Sri Lanka e Uganda).

Il mondo industrializzato non è immune da questo tipo di violenza. I tumulti razziali nelle città statunitensi sono stati ricollegati a

La creazione di un ambiente in cui fioriscano più identità comincia con l'incoraggiare la libertà culturale e l'uguaglianza tra gruppi di fronte alle opportunità culturali, politiche e socioeconomiche.

gravi disuguaglianze tra razze nel reddito e nella spesa pubblica⁸². Nell'Irlanda del Nord la minoranza cattolica ha subito una discriminazione sia economica sia politica. Questa approfondita ricerca è sostenuta dall'evidenza statistica. Uno studio condotto su 233 gruppi in 93 paesi conferma decisamente l'ipotesi secondo cui simili disuguaglianze tra gruppi tendono a condurre alla violenza⁸³.

La maggior parte delle ricerche su questi conflitti si è concentrata sulle disuguaglianze economiche e politiche, ma anche la mancanza di riconoscimento culturale può essere un fattore importante. L'introduzione della politica linguistica «solo cingalese» ha dato grande impeto alla drammatica escalation del conflitto in Sri Lanka. La politica linguistica ha avuto un certo peso anche nella guerra civile in Moldavia. E i tumulti di Soweto in Sud Africa non furono innescati da nuove privazioni economiche o politiche, ma dai tentativi di imporre l'afrikaans alle scuole dei neri. Nell'accordo di pace che ha posto fine a oltre 30 anni di lotta in Guatemala è stato incluso l'Accordo sull'identità e i diritti delle popolazioni indigene (considerato parte degli accordi di pace generali), che ha conferito il riconoscimento ufficiale alla multietnicità dello stato.

Le tipiche risposte dello stato alle differenze culturali sono la soppressione e l'assimilazione – al fine di costituire una nazione omogenea. Ma la soppressione della libertà culturale è un attacco allo sviluppo umano. E i tentativi di sopprimere e assimilare possono aumentare le tensioni nella società – tanto da farle sfociare in conflitto violento.

Identità molteplici possono ridurre il conflitto. Le identità basate su caratteristiche culturali comuni, come la religione, la lingua o l'appartenenza etnica, sembrano favorire tra gli appartenenti a un gruppo una lealtà maggiore rispetto alle identità basate su altre caratteristiche. I leader hanno perciò imparato che unire gruppi sulla base di un unico legame culturale può essere il modo migliore di «radunare le truppe». L'idea che gli individui abbiano un'unica rigida identità crea divisioni e confronti. Non v'è dubbio che questo fattore abbia avuto un'importanza determinante in molti conflitti.

Creare un ambiente in cui fioriscano più identità non è un compito facile. Si comincia con l'incoraggiare la libertà culturale e l'uguaglianza tra gruppi di fronte alle opportunità culturali, politiche e socioeconomiche. Le persone devono essere libere di scegliere come definire se stesse e vedersi riconosciuti i medesimi diritti di cui godono i

loro simili. Questo Rapporto afferma che promuovere le nostre molteplici identità offre una grande speranza al raggiungimento dell'armonia.

MITO N° 3: LA DIVERSITÀ CULTURALE È UN OSTACOLO ALLO SVILUPPO

Non esiste una relazione definita, favorevole o sfavorevole, tra diversità e sviluppo. Un argomento a favore della soppressione dei gruppi culturali e dell'incoraggiamento all'assimilazione è quello secondo cui la diversità culturale ostacola lo sviluppo. Storicamente uno dei pilastri ideologici dello stato nazione è che esso funziona in modo assai più efficace se possiede un'unica identità culturale.

Oggi quest'argomento è alimentato soprattutto dall'esempio dell'Africa sub-sahariana. Il caso di una regione ricca di diversità, che però fatica a raggiungere la crescita economica e lo sviluppo, porta a congetturare che la causa del problema possa essere proprio la diversità. Ma la letteratura rivela un'importante distinzione: i problemi sorgono non solo quando dei gruppi diversi vivono insieme, bensì anche quando le tensioni tra tali gruppi portano a un processo decisionale politico inefficace e a un accesso sbilanciato, per uno o più gruppi, alle risorse materiali e alle varie forme di patrocinio⁸⁴.

In Kenia, per esempio, il presidente Daniel arap Moi è succeduto a Jomo Kenyatta nel 1978. Alla fine del 1988 la percentuale di opere di costruzione stradale realizzate nelle «regioni natali» della coalizione di Kenyatta era un terzo rispetto a quella degli ultimi anni di governo di Kenyatta, mentre era quasi raddoppiata la costruzione di strade nelle regioni natali di Moi. Il quadro era simile per quanto riguardava la spesa pubblica del 1988, che ammontava al 18% nelle regioni della coalizione di Kenyatta e al 49% nelle regioni della coalizione di Moi⁸⁵.

Per conseguire una crescita economica generale ed alti livelli di sanità ed istruzione occorre formulare politiche destinate a tutto il paese, non solo a gruppi di interesse. La politica dei gruppi di interesse è un problema in tutti i paesi, non solo in quelli culturalmente vari. La finalità delle democrazie è infatti quella di gestire degli interessi conflittuali mediante un sistema politico trasparente e il dialogo aperto. Molte democrazie prospere e solide continuano a bilanciare gli interessi dei gruppi potenti con quelli del paese.

Nei paesi culturalmente eterogenei, che hanno uno scarso rendimento, fino a che

punto è possibile attribuire la colpa di tale situazione alla diversità? Molti dei paesi più poveri si trovano di fronte a ostacoli enormi: livelli elevati di HIV/AIDS e di malaria, bassi livelli di istruzione, una posizione lontana dai mercati mondiali. Risolvere le tensioni tra i gruppi non offrirà di certo una soluzione a tali problemi. Si consideri il Botswana, un paese omogeneo con una situazione politica stabile – e la più elevata diffusione di HIV/AIDS del mondo.

Ancora una volta, l'idea che la diversità sia nociva allo sviluppo viene demolita dalla storia scandita da successi di alcune società che riconoscono la diversità. La Malaysia, la cui popolazione è formata per il 62% da malesi e altri gruppi indigeni, per il 30% dall'etnia cinese e per l'8% da indiani, ha occupato il decimo posto mondiale per rapidità della crescita economica tra il 1970 e il 1990, anni in cui ha attuato un'ampia serie di politiche di azione affermativa⁸⁶. L'India ha amministrato le sue diverse culture grazie a politiche pluraliste e a 15 lingue ufficiali – e ha compiuto progressi notevoli nella crescita economica così come nella sanità e nell'istruzione.

Queste storie positive di paesi culturalmente eterogenei evidenziano l'importanza delle politiche pluraliste. Nella misura in cui la diversità culturale può portare a tensioni tra gruppi e a inefficaci processi decisionali politici, la soluzione sta nel ridurre queste tensioni. Come questo Rapporto sostiene dall'inizio alla fine, i tentativi di sopprimere e assimilare gruppi culturali diversi non sono soltanto moralmente errati – spesso sono inefficaci e inaspriscono le tensioni. Occorrono, invece, politiche pluraliste di accoglienza che incorporino nella società gli individui con identità culturali diverse.

I benefici economici della migrazione. Un caso speciale nella relazione tra diversità e sviluppo è la migrazione verso i paesi più sviluppati. A differenza della gestione della diversità esistente, l'accettazione dei migranti per motivi economici – o il rifiuto di prendere in considerazione gli immigrati clandestini alla ricerca di lavoro – è una chiara decisione politica che mira ad aumentare la diversità per ottenere un guadagno economico.

Dietro agli approcci più morbidi alla migrazione economica sta l'impatto positivo che essa ha sull'invecchiamento del profilo demografico dell'Occidente. Ai paesi servono ingenti afflussi di migranti per conservare il rapporto tra cittadini lavoratori e non lavoratori – l'Unione Europea necessita di circa 3 milioni di immigrati l'anno, al-

l'incirca il doppio del numero attuale⁸⁷. Gli immigrati portano con sé anche delle competenze imprenditoriali – nel 1995-1998 il 30% delle nuove società della Silicon Valley in California è stato avviato da immigrati cinesi e indiani (queste idee verranno ulteriormente sviluppate nel capitolo 5)⁸⁸.

E mentre prosegue il dibattito sulla fuga di cervelli dai paesi in via di sviluppo, i benefici economici della migrazione non sono a senso unico. Le rimesse sono salite alle stelle, toccando 80 milioni di dollari USA nel 2002, hanno superato l'aiuto estero e fornito una delle maggiori fonti di entrate per alcuni paesi poveri⁸⁹.

Ma, come c'è chi vince, c'è anche chi perde. Le persone già residenti nel paese si sentono minacciate dai nuovi immigrati e trattate ingiustamente, in quanto percepiscono un impatto negativo sui salari e sull'occupazione. Insorgono problematiche di grande peso anche per gli immigrati. Dato che essi sono necessari per la loro forza lavoro e non per la loro cultura, spesso la loro libertà culturale non è difesa. Il capitolo 5 studia i delicati equilibri politici necessari ad assicurare i vantaggi della migrazione ed evitare nel contempo le tensioni tra i gruppi presenti in un paese, e le conseguenze negative che possono seguire.

Diversità e dinamismo attraverso uno scambio di idee. Le società culturalmente omogenee non hanno l'incombenza di gestire la diversità culturale, ma l'omogeneità non è priva di costi. Le società eterogenee possono godere di reali benefici grazie al dinamismo e alla creatività che nascono dalle interazioni di gruppi culturali differenti.

Tali effetti non sono facili da cogliere. Sono soprattutto visibili a livello internazionale, dove i benefici derivano dalle interazioni tra paesi, stabilitesi con il commercio e la condivisione di esperienze. Un elemento fondamentale, grazie a cui il Giappone è divenuto una delle economie più ricche del mondo, è stato il ribaltamento delle politiche isolazioniste, con un deciso impegno a «cercare conoscenza in tutto il resto del mondo»^{90,91}. E l'*Arab Human Development Report 2003* individua nella mancanza di apertura alle idee una causa primaria del lento progresso della regione araba⁹².

Gli effetti che ne conseguono all'interno dei paesi possono essere simili. Gli Stati Uniti sono uno dei maggiori esempi di paese fondato sulla diversità e la tolleranza, in cui ha avuto luogo un enorme successo economico. I benefici possono derivare direttamente dalle interazioni tra gruppi. E le attività e gli imprenditori possono essere attira-

ti verso città e società in cui fioriscono la libertà culturale e la diversità. Uno studio della Brookings Institution rivela che 11 delle aree metropolitane degli Stati Uniti con l'eterogeneità complessiva più elevata fanno parte delle prime 15 aree dell'alta tecnologia⁹³. Ne consegue che ambienti diversi e tolleranti promuovono la creazione e l'innovazione necessarie per le industrie dell'alta tecnologia.

Le sfide attuali per la libertà culturale

Questo Rapporto afferma che gli approcci multiculturali alla gestione della diversità (si veda la tabella 2.2) non sono destinati a portare al conflitto, alla frammentazione e a uno sviluppo debole. Anzi, tali approcci possono aiutare ad evitare alcuni problemi, allentando le tensioni prima che esse si acutizzino. In un quadro generale gli argomenti a favore di queste politiche sono evidenti. Ma l'attenzione dei *policy-maker* può essere monopolizzata da contraddizioni, disarmonie e scontri con altri aspetti dello sviluppo umano.

Per esempio, Londra dovrebbe fornire l'istruzione nelle 300 lingue parlate dagli

studenti delle sue scuole statali, quando c'è tanta richiesta di risorse in altri ambiti? L'azione affermativa viola i principi di equità? Come può uno stato secolare bilanciare le varie esigenze dei gruppi religiosi? Queste sono domande difficili. Ignorare il problema non servirà a farlo sparire.

In alcune aree le politiche per il riconoscimento culturale non interferiranno con lo sviluppo umano. In altre serviranno soluzioni politiche alternative per gestire gli squilibri che ne deriveranno. Come mostra il seguente capitolo, è possibile gestire le tensioni e gli scompensi generati da tali politiche, contrariamente a quanto può far pensare il discorso attuale, soprattutto nel caso in cui i costi siano stati esagerati e i benefici ignorati.

In un mondo in cui quasi un miliardo di persone appartiene a gruppi che sperimentano una qualche forma d'esclusione culturale, promuovere la libertà culturale è una sfida enorme. Quasi il doppio di questi individui è discriminato o svantaggiato sotto il profilo sociale, economico o politico. Il resto del presente Rapporto si concentra sulle politiche mirate a eliminare le offese alla libertà culturale.